

1
PROF. DR. FRIEDRICH HALSTENBERG

Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Haushalte von Land und Gemeinden
im Zeichen konsolidierender Expansion

Stand: September 1977



M 135

17A6082



93 G 4209

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Duisburg — Städte vor dem Offenbarungseid oder Einzelfall ?	1
Konsolidierende Expansion — ein finanzpolitisches Wechselbad ?	3
1976 — finanzpolitisch ein Jahr der Konsolidierung für die Gemeinden	7
1. Entwicklung im Bundesgebiet	7
2. Entwicklung in Nordrhein—Westfalen	12
3. Die positive Entwicklung der Kommunal- finanzen: Bilanzkosmetik ?	17
1977: Ein weiterer Konsolidierungsfortschritt bei den Gemeinden NW zu erwarten	18
Kommunalfreundliche Landespolitik des „langen Atems“	20
1. 1978: Strukturverbesserungen für die Kommunal- finanzen NW in Höhe von 4,9 Mrd DM	20
2. Die „kleinen Fazilitäten“ des Landes	22
3. Finanzausgleich in Nordrhein—Westfalen an der Spitze der Länderregelungen	26
Kommunaler Beitrag zum Programm für Zukunftsinvestitionen — Gemeinden überfordert ?	29
Landeshaushalt und FAG 1978 unter dem Gebot konsolidierender Expansion	31
FAG 1978: Die „Milliarden—Bombe“	34
Das FAG — ein besonderer Aufgabenschwerpunkt und dennoch Einwände ?	35
Wünsche und Widerstände	37

Kommunales Wehklagen: Die Steuerpakete I und II / 1977	40
1. Steuerpakete I und II	40
2. Ausgleich findet statt	41
3. Die finanz- und wirtschaftspolitische Mitverantwortung der Gemeinden: Keine Einbahnstraße	44
Mittelfristige Perspektiven	45
1. Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Gemeinden 1977 - 1981	45
2. Einnahmen	47
3. Ausgaben	50
Zusammenfassung	52

II

Anlagenverzeichnis

	<u>Seite</u>
1 Orientierungsdaten für die Gemeindefinanzplanung 1977 - 1981	53
2 Struktur des kommunalen Finanzausgleichs 1978	58
3 Finanzausweisungen an die Gemeinden innerhalb des Steuerverbands, bereinigtes Volumen des Landeshaushalts und Steuereinnahmen des Landes 1970 - 1981	60
4 Kommunaler Finanzausgleich 1970 - 1981	61
5 Entwicklung der Allgemeinen Finanzausweisungen und der Zweckzuwendungen 1970 - 1981	62
6 Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gemeinden 1970 - 1976	63
7 Verschiebung der Anteile von Land und Gemeinden Nordrhein-Westfalen am Netto-Steueraufkommen 1970 - 1978	64
8 Verschiebung der Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen 1970 - 1977	65
9 Strukturverbesserungen der Kommunal Finanzen in ihrer Auswirkung im Jahr 1978	66
10 Strukturelle Verbesserungen der kommunalen Finanzen aus der Schulfinanzreform 1969	69
11 Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden Nordrhein-Westfalen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) 1976	70
12 Leistungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung 1970 - 1978	71
13 Entwicklung der Verschuldung von Bund, Land und Gemeinden Nordrhein-Westfalen	72
14 Netto-Schuldaufnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Gemeinden am Kreditmarkt und deren Anteil an den Ausgaben 1973 - 1981	73

15	Nettokreditaufnahmen von Land und Gemeinden Nordrhein-Westfalen in % ihrer Investitionsausgaben 1970 - 1976	74
16	Schulden der Gemeinden Nordrhein-Westfalen in % ihrer Steuereinnahmen 1970 - 1976	76
17	Anteile von Land und Gemeinden NW an der Gesamtverschuldung aus Kreditmarktmitteln 1970 - 1981	76
18	Lage der Städte, Gemeinden und Kreise (BT-Drs. 8/906)	77

Duisburg - Städte vor dem Offenbarungseid oder Einzelfall?

Die in die politische Sommerpause hinein verfügte allgemeine Haushaltssperre des Duisburger Kämmers mit den daran anschließenden Konfrontationen in der Stadt gediehen in dieser nachrichtenarmen Zeit in manchen Presseerzeugnissen zu einem finanzpolitischen Aufschrei der Kommunen. Garniert mit pauschalen Arrangements, wie zum Beispiel

- "Rekordverschuldung"
- "Überschüsse reichen kaum zur ordnungsgemäßen Schuldtilgung aus" oder
- "Investitionen schrumpfen weiter durch sinkende Investitionskraft"

läßt die Meldung den Bürger erwartungsgemäß erschauern. Flugs werden die Duisburger Finanzprobleme mit der Behauptung auf die landespolitische Bühne gezerrt, die kommunale Selbstverwaltung sei durch die totale Abhängigkeit der Gemeinden und Städte vom Land bedroht.

Doch: Mit all dem hat die Wirklichkeit wenig gemein; nach der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik, Wohnungs- und Städtebau, dessen Einberufung sogar zu einer Sondersitzung in der Ferienpause gefordert worden war, blieb von so mancher vollmundiger Sentenz im Vorfeld nichts als "Schaumschlägerei". Die allgemeinen Finanzaufweisungen des Landes tragen nur zu rund 20 % zu den Gesamteinnahmen des kommunalen Verwaltungshaushalts bei; dies läßt den Schluß auf eine totale Abhängigkeit der Gemeinden und Städte vom Land kaum zu. Allerdings folgt daraus, daß auch die übrigen 80 % kommunaler Einnahmen in Form von eigenen Steuern,

Gebühren, Beiträgen u. ä. zur Deckung von Fehlbedarfen heranzuziehen sind - es sei denn, Korrekturen der Ausgabe-seite hätten die Priorität vor Einnahmeerhöhungen zu beanspruchen.

Die dissonanten verallgemeinernden Töne zur Duisburger Finanzlage kontrastieren schließlich eindrucksvoll zu den Statements der Kämmerer großer Städte des Landes zur Finanzlage 1977, wie sie im Zusammenhang mit dem Duisburger Geschehen von einer Tageszeitung publiziert wurden: Die Beurteilung der Finanzsituation ihrer Städte reichte von "zufriedenstellend" bis "sehr gut".

Dem unvoreingenommenen Betrachter erscheint die Finanzsituation der Gemeinden im Vorfeld der Beratung des kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 1978 gekennzeichnet durch deutliche Konsolidierungserfolge der kommunalen Haushalte, wie sie mit einigen wenigen Grundaussagen - der analytischen Darstellung nicht vorgreifend - vorab plakatiert sein mögen:

- Einnahmewachstum 1976 um 11,4 %
- Ausgabewachstum 1976 um 4,7 %
- Kräftig sinkendes Finanzierungsdefizit
- Hoher Konsolidierungsbeitrag des Landes für die kommunalen Haushalte auch im Jahre 1978 mit einem Finanzausgleich, der mit einer Zuwachsrate von 18,3 % gegenüber dem Jahr 1977 (vgl. Anl. 2)
 - bei den Schlüsselzuweisungen eine Steigerung um 22,8 % und
 - bei den Zweckgebundenen Zuweisungen eine Steigerung um 12,9 %.

vorsieht - und dies, nachdem schon im Zeitraum 1970 - 1977 die Zuwachsraten des kommunalen Finanzausgleichs deutlich über den Zuwachsraten der Steuereinnahmen des Landes und des Landeshaushalts lagen.

Was jenseits dieser Daten vom "Fall Duisburg" bleibt, liegt nicht in der Verantwortung des Landes, sondern in der Finanzverantwortung der Stadt, die Einnahmen- und Ausgabengestaltung als Kernstück kommunaler Selbstverwaltung gleichermaßen einschließt.

"Duisburg"? Das ist ein Einzelfall, der keine Verallgemeinerung auf die finanzielle Lage von Städten und Gemeinden in diesem Lande zulässt. Die kommunale Ebene in Nordrhein-Westfalen ist von ihrer Finanzausstattung her mehr denn je in der Lage, ihren Part bei der Übernahme gesamtstaatlicher Verantwortung auch im Rahmen konjunkturpolitischer Zielsetzungen zu spielen.

Konsolidierende Expansion - ein finanzpolitisches Wechselbad?

Die letzten Wochen haben den für die Aufstellung der Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden Verantwortlichen wieder eine Fülle billiger Rates beschert, der auch eine massive Kritik der Ausgabenpolitik des Staats beinhaltet. Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit und unbefriedigenden Konjunkturverlaufs wird den öffentlichen Haushalten vorgeworfen, sie hätten die Sparsamkeit überzogen.

Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen wird daher eine Ausweitung von Personalausgaben, laufenden Sachkäufen und Investitionsausgaben gefordert. Wie schnell die Zeiten sich wandeln - die gleichen wissenschaftlichen Quellen bemängelten noch vor wenigen Monaten, daß die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sich nicht schnell genug vollziehe.

Die Politik ihrerseits darf sich durch eine solche Beratung in ihrer Gestaltungsfunktion nicht der Verantwortung entheben lassen und hat daher auf rationale Kontinuität zu achten. Das bedeutet das Erarbeiten rationaler Entscheidungsgrundlagen und die rationale Entscheidung gleichermaßen. Es gilt zu beachten, daß die hochdifferenzierte Volkswirtschaft, in der wir leben, mehr der differenzierteren Betrachtung und Überlegung bedarf als der globalen Rezepturen. Sowohl hinter den Daten zur Arbeitslosigkeit wie zur Entwicklung des Brutto-sozialprodukts verbergen sich

- statistische Grauzonen, deren Eliminierung aus den Daten gefördert werden sollte und
- strukturelle Probleme, die auch in den Daten transparenter gemacht werden sollten.

Wilder Aktionismus ist daher nicht am Platze, zumal ein voraus-sichtliches Wirtschaftswachstum von real 4 % im laufenden Jahr die Bundesrepublik wieder in die Spitzengruppe unter den OECD-Ländern plaziert.

Arbeitsmarktprobleme und eine derzeit etwa um 5 Prozentpunkte hinter der Normalauslastung zurückliegende Kapazitätsauslastung

der verarbeitenden Industrie werden damit nicht verniedlicht. Indes muß Politik, die ihre Gestaltungsfunktion mit Verantwortung handhabt, einer differenzierten Lage Rechnung tragen. Diese Lage ist gekennzeichnet zum Beispiel

- im gewerblichen Bereich durch ein positives Bild der Autoindustrie und ihrer Zulieferer, von Teilen der Chemie sowie der elektronischen Datenverarbeitung wie durch ein negatives Bild bei Stahl und Kohle sowie den auf den Inlandsmarkt angewiesenen Bau-unternehmen; sie ist geprägt zum Beispiel
- im Bereich der öffentlichen Infrastruktur durch partielle Grenzen bei bedarfsgerechter personeller und investiver Ausstattung, die von der Bevölkerungsentwicklung her aufgezeigt werden.

Ein Kurs konsolidierender Expansion für die Haushalte von Land und Gemeinden nimmt unter Ablehnung pauschaler Rezepte eine solche differenzierte Lage zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen. Konsolidierende Expansion - das bedeutet

- unter realistischer Einschätzung der Möglichkeiten des öffentlichen Haushalts zu einem antizyklischen Konjunkturbeitrag
- quantitativ eine vorsichtige Ausweitung des Etats bei gleichzeitig verlangsamter Verringerung der Neuverschuldung vorzunehmen und dabei

- die antizyklisch ausgerichtete quantitative Ausweitung durch gezielt qualitative Umschichtungen noch zu verstärken; eine Verbesserung der Investitionsquote sei ebenso beispielhaft genannt wie eine Erhöhung des Personalbestandes in den Bereichen, in denen sich noch ein Angebotsdefizit öffentlicher Dienstleistungen abzeichnet.

Damit wird allerdings nicht angeregt, die Einstellungspolitik kurzatmigen Überlegungen zu unterwerfen oder "Bedarf" unabhängig von vorgegebenen finanziellen Möglichkeiten als unabweisbar zu qualifizieren. Die strategische Konzeption, wie sie auch dem Programm für Zukunftsinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden zugrunde liegt, wird nicht verlassen; es kann nicht darum gehen, den in den statistischen Daten unvollkommen ausgewiesenen Beschäftigungsstand und das Wirtschaftswachstum nur kurzfristig zu liften, sondern es kommt auf eine mittel- und langfristig angelegte wachstumspolitische Vorsorge an. Ein lediglich an kurzfristigen optischen Zielen orientierter Aktionismus wäre zudem nicht geeignet, in der Bevölkerung jenes Maß an Vertrauen in die wirtschaftspolitische Kontinuität zu erwecken und zu festigen, das als wesentlicher psychologischer Bestandteil einer jeden auf ein optimales Wirtschaftswachstum abzielenden Strategie angesehen werden muß.

Land und Gemeinden sollten unter Nutzung ihrer unterschiedlichen Möglichkeiten bei dem skizzierten Kurs konsolidierender Expansion ein gemeinsames Schrittmaß finden - ein Schrittmaß, das von den Gemeinden unter Berücksichtigung des erreichten Konsolidierungsgrads ihrer Haushalte sowie der Finanzausstattung unter dem Aspekt gesamtwirtschaftlicher Verantwortung auch gefordert werden kann.

1976 - finanzpolitisch ein Jahr der Konsolidierung für die Gemeinden

Die finanzpolitische Konsolidierung war auf allen staatlichen Ebenen durch das Zusammentreffen steuerreform- und konjunkturell bedingter Einnahmehausfälle schlagartig als vordringliche Staatsaufgabe in das Bewußtsein gerückt worden. Es kam zunächst in den Jahren 1976 und 1977 darauf an, den danach aufkeimenden Willen zur Konsolidierung beim Anblick konjunkturbedingt wieder steigender Steuereinnahmen nicht erlahmen zu lassen. Mit großer Befriedigung kann festgestellt werden, daß die Gemeinden die erkannte Aufgabe gemeistert haben. Die kommunale Finanzstatistik für das Jahr 1976 weist deutlich aus, daß für die Städte, Gemeinden und Landkreise sowohl im Bundesgebiet als auch im Lande Nordrhein-Westfalen das Jahr 1976 finanzpolitisch ein Jahr der Konsolidierung gewesen ist, das den kommunalen Haushalten bei einer vergleichenden Betrachtung der drei staatlichen Ebenen den höchsten Konsolidierungsgrad gebracht hat:

1. Entwicklung im Bundesgebiet

Die im Vergleich zum Vorjahr positivere Entwicklung der kommunalen Finanzlage im Jahre 1976 ist begründet durch

- einen starken Einnahmewachstum um 11,9 %
und
- einen mäßigen Ausgabenanstieg um 3,7 %.

Dieser Ausgabenanstieg um nur 3,7 % ist gegenüber dem Steigerungssatz kommunaler Ausgaben im Zehnjahresdurchschnitt, 1966 - 1975 (+ 10,6 %) besonders eindrucksvoll (vgl. auch Anl. 18).

Die kommunale Ausgabendisziplin kommt zum Ausdruck

- in der von 7,5 % (1974/1975) auf 6,1 % (1975/1976) reduzierten Steigerungsrate der Personalausgaben, die sich deutlich von den zweistelligen Zuwachsraten in den Vorjahren abhebt, und
- in der gegenüber dem Vorjahr halbierten Zuwachsrate des laufenden Sachaufwands (1975/1976: + 4,2 %).

Während im Zeitraum 1971 - 1975 die Sozialhilfeaufwendungen noch um 20,1 % im Jahresdurchschnitt stiegen, verlangsamte sich diese Entwicklung im Jahre 1976 mit einer Steigerungsrate von 12,4 % gegenüber dem Vorjahr; dies hat die Ausgabenentwicklung insgesamt wesentlich beeinflusst.

Zu dem niedrigen Anstieg der Gesamtausgaben trug auch der Rückgang kommunaler Sachinvestitionen um 2,1 % bei, der sich damit im Rahmen des Rückgangs im Zeitraum 1974/1975 hielt. Das Ausmaß dieser Entwicklung dürfte

- einerseits durch eine abnehmende Dringlichkeit bestimmter Investitionen im Zuge einer Bedarfssättigung ebenso beeinflusst sein wie es
- andererseits durch die investitionsfördernden Programme von Bund und Ländern hinsichtlich des Rückgangs beschränkt wurde.

Die Zuweisungen des Bundes für Investitions-

...

maßnahmen der Gemeinden erhöhten sich um 377 %

- von 0,76 Mrd DM im Jahre 1970
- auf 3,63 Mrd DM im Jahre 1976.

Die kräftige Einnahmensteigerung wurde durch alle bedeutenden Einnahmepositionen gespeist. Die Steuereinnahmen wuchsen in Fortsetzung des langjährigen Trends (1970/1976: + 12,9 %) um 12,7 % im Jahr 1976. Damit lagen die Gemeinden (GV) im Vergleich der drei staatlichen Ebenen an der Spitze der Zuwachsraten bei den Steuereinnahmen im Zeitraum 1970 - 1976:

- Bund: + 7,8 %
- Länder: + 10,5 %
- Gemeinden: + 12,9 %

Die Steuereinnahmen gediehen im Jahre 1976 mit 31,7 % der Einnahmen (1970: 30,8 %) zum größten Einnahmenblock der Gemeinden. Dieser Erfolg der Gemeindefinanzreform spiegelt sich auch in den Anteilen der drei Ebenen am Gesamtsteueraufkommen 1976 wider:

	<u>Anteile 1976</u>	<u>1970 / 1976</u>
Bund ¹⁾ (134.651,7 Mio DM):	50,22 %	- 4,57 %-Punkte
Länder ^{2) 3)} (90.578,7 Mio DM):	33,79 %	+ 0,70 %-Punkte
Gemeinden (37.903,7 Mio DM):	14,14 %	+ 2,03 %-Punkte

1) nicht um 1,5 % Ergänzungszuweisungen gekürzt

2) nicht um 1,5 % Ergänzungszuweisungen erhöht

3) ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten

...

In dieser Anteilsveränderung, vornehmlich zugunsten der Gemeinden, schlägt sich nieder, daß die Gemeinden an der Dynamik des Steuerzuwachses überproportional teilnahmen.

Die stärksten Einnahmensteigerungen konnten die Kommunen bundesweit verzeichnen bei den

- Beitragseinnahmen (+ 18,4 %) und
- Gebühren (+ 16,3 %),

die der Kostenentwicklung weiter angepaßt wurden.

Der Anteil der Gebühren und Beiträge an den Gesamteinnahmen stieg damit im Zeitraum 1970 - 1976 von 17,4 % auf 20,9 %, ohne damit zu voller Kostendeckung zu gelangen.

Die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Gemeinden nahmen im Jahre 1976 gegenüber dem Vorjahr um 10,5 % zu. Ein noch im Jahre 1967 zu beobachtendes prozyklisches Einbrechen kommunaler Investitionen konnte damit unterbunden werden. Entgegen der von kommunaler Seite geäußerten Befürchtung, die laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern könnten rezessions- und steuerreformbedingt zurückgehen, war auch hier noch eine Zunahme um 4,1 % zu verzeichnen. Die Investitions- und laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern bildeten damit den zweitwichtigsten Einnahmenblock der Gemeinden (GV), ohne jedoch die so oft wiederholte Auffassung von der wachsenden Abhängigkeit der Gemeinden von Bund und Ländern und der Aushöhlung ihrer Finanzverantwortung zu bestätigen: Während im Jahre 1970 der Anteil der

Investitions- und laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern an den Gesamteinnahmen der Gemeinden noch bei 28,1 % lag, betrug er 1976 27,7 %.

Als Folge der vorskizzierten gegenläufigen Einnahmen-/Ausgabenentwicklung sank bundesweit das kommunale Finanzierungsdefizit im Jahr 1976 auf ein Drittel des Vorjahresbetrages, das sind 3,9 Mrd DM.

Die Nettokreditaufnahme sank um 18 % auf 5,6 Mrd DM im Jahr 1976 - ein Umstand, der es den Gemeinden sogar erlaubte, ihren Kassen- und Rücklagenbestand zum Jahresende zu erhöhen. Der von den Gemeinden erreichte Konsolidierungsgrad kommt im Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den Gesamtausgaben (Nettokreditfinanzierungsquote) zum Ausdruck. Die Nettokreditfinanzierungsquote lag bei den Gemeinden im Vergleich der drei staatlichen Ebenen am günstigsten:

	<u>Bund</u>	<u>Länder</u>	<u>Gemeinden</u>
Nettokreditfinanzierungsquote 1976	15,9 %	10,3 %	5,3 %

Das im Vergleich positive Bild kommunaler Finanzentwicklung rundet sich durch einen Blick auf den zum 31. Dezember 1976 ausgewiesenen Schuldenstand bei den Gebietskörperschaften, der bei den Gemeinden am niedrigsten ist.

- Bund: 113 Mrd DM
- Länder: 75 Mrd DM
- Gemeinden (GV): 73 Mrd DM

Dies ist das Ergebnis einer im Vergleich zu Bund und Ländern deutlich schwächeren Zunahme kommunaler Verschuldung im Zeitraum 1975/1976:

- Bund: + 19,6 %
- Länder: + 26,3 %
- Gemeinden: + 8,0 %

2. Entwicklung in Nordrhein-Westfalen

Die positive Entwicklung der Kommunalfinanzen während des Jahres 1976 ist im Lande Nordrhein-Westfalen ähnlich wie im Bundesgebiet verlaufen. Einem

- Einnahmenezuwachs um 11,4 % stand eine
- Ausgabensteigerung um 4,7 %

im Zeitraum 1975/1976 gegenüber.

Die geringe Zunahme der Ausgaben ist ein Ergebnis sparsamer Haushaltsführung der Gemeinden. Nachdem bereits 1975 der Zuwachs der Personalausgaben auf 8,2 % reduziert wurde, konnte er 1976 weiter auf 6,5 % (einschließlich Kindergeld) zurückgeführt werden und blieb damit recht deutlich unter der jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate im Zeitraum 1970 - 1976 (+ 12,6 %). Bei den kreisfreien Städten war sogar im Jahre 1976 lediglich eine Zunahme der Personalausgaben um 4,6 % zu beobachten.

Der stichliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand stieg im Zeitraum 1975/1976 noch um 7,8 %; eine wesentlich restriktivere Tendenz wird bei den kreisfreien Städten mit einer Abnahme um 1,9 % sichtbar.

Zur Verringerung der Gesamtausgabensteigerung hat schließlich die deutliche Abflachung des Sozialhilfeaufwands beigetragen. Während im Zeitraum 1970 - 1976 die jahresdurchschnittliche Steigerungsrate bei 21,4 % lag, stiegen die Sozialhilfeaufwendungen im Jahr 1976 nur noch um 16 % (auf 5,2 Mrd DM brutto). Indes erhalten die kommunalen Träger der Sozialhilfe erhebliche Einnahmen durch Rückzahlungen Dritter, die die tatsächliche Belastung der kommunalen Haushalte mindert. Dieser Ausgabenersatz beläuft sich im Jahresdurchschnitt auf rund 35 % des Bruttoaufwands.

Der Rückgang der Sachinvestitionen um 8,5 % gegenüber dem Vorjahr hat die niedrige Ausgabensteigerung beeinflusst. Hinsichtlich der qualitativen Wertung einer solchen Entwicklung sei hinzugefügt, daß im Jahre 1976 in Nordrhein-Westfalen erstmals seit 1970 die kommunalen Sachinvestitionen niedriger als im Vorjahr waren, während für die Gesamtheit der Gemeinden im Bundesgebiet bereits 1975 diese Entwicklung festzustellen war - auch dies ein Beleg für die besondere Gemeindefreundlichkeit der Landesregierung die die Gemeinden aus den einnahmehindernden Korrekturen des Nachtragshaushalts 1975 aussparte und ihnen die Möglichkeit für eine antizyklische Ausgabengestaltung gegeben hatte.

Zu dem Einnahmenezuwachs des Jahres 1976 trugen alle bedeutenden Einnahmeposten bei. Die Zunahme bei den Steuereinnahmen übertraf mit 13 % wie schon in der Vergangenheit geringfügig den Durchschnitt im Bundesgebiet (+ 12,7 %) und lag damit deutlich über der jahresdurchschnittlichen Zunahme im Zeitraum 1970 - 1976. Bei der Zuwachsrate der Steuereinnahmen lagen die Gemeinden in diesem Zeitraum auch deutlich vor dem Land:

- Land NW: + 10,4 %
- Gemeinden NW: + 12,4 %

Diese unterschiedlichen Zuwachsraten bei den Steuereinnahmen bewirkten eine Verschiebung der Anteile von Land und Gemeinden am Steueraufkommen im Land Nordrhein-Westfalen. Die Nettoanteile (das heißt nach Länderfinanz- ausgleich und kommunalem Finanzausgleich) entwickelten sich im Jahr 1976 zum Vorteil der Gemeinden wie folgt:

	<u>Anteile 1976</u>	<u>1970/1976</u>
Land (19.973,5 Mio DM)	52,81 %	- 3,59 %-Punkte
Gemeinden (16.717,1 Mio DM)	45,84 %	+ 3,34 %-Punkte

Die sonstigen Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, in denen auch die Gebühreneinnahmen enthalten sind, stiegen als größter Einnahmepesten um 13,6 % gegenüber dem Vorjahr. Die Investitionszuweisungen insgesamt verzeichneten einen Zuwachs um 10,9 %.

Die gegenläufige Entwicklung von Einnahmen (+ 11,4%) und Ausgaben (+ 4,7 %) führte zu einer Absenkung des Finanzierungsdefizits der Gemeinden um rund 53 % im Jahr 1976.

Die Nettokreditaufnahme sank um 8,8 %. Der im Vergleich zum Land höhere Konsolidierungsgrad der kommunalen Haushalte wird beim Vergleich einiger Eckwerte deutlich, die in Zusammenhang mit der Verschuldung stehen. So betrug die Nettokreditaufnahme 1976 bei dem

- Land 2,9 Mrd DM und bei den
- Gemeinden nur 2,14 Mrd DM (vgl.Anl.14).

Das gleiche positive Bild für die Gemeinden des Landes folgt aus dem Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den Gesamtausgaben (Nettokreditfinanzierungsquote), das die unterschiedlich hohe Kreditabhängigkeit beider Gebietskörperschaften bei der Finanzierung ihrer Haushalte verdeutlicht. Die Nettokreditfinanzierungsquote betrug 1976

- beim Land 8,0 % und
- bei den Gemeinden 6,3 % (vgl.Anl.14)

Die gleiche Wertung folgt auch aus einem Vergleich, der ausweist, in welchem unterschiedlichen Maße die Investitionsausgaben durch Kredit finanziert werden:

Land: 37,6 %
Gemeinden: 22,0 % (vgl. Anl. 15)

Hierbei gilt noch zu berücksichtigen, daß nach der Erfahrung der Vergangenheit rund 50 % der kommunalen Verschuldung auf sogenannte rentierliche Schulden entfallen ⁴⁾, so daß Investitions- und Folgekosten insoweit aus Gebühren und Entgelten refinanziert werden. Beim Land sind rentierliche Schulden indes unbekannt, so daß hier alle Kosten voll aus Steuereinnahmen zu decken sind.

Die im Vergleich zum Land günstigere Entwicklung des Schuldenstandes hat sich auch im Jahre 1976 fortgesetzt:

4) Heute in dieser Abgrenzung statistisch nicht mehr erfaßt

Schuldenstand per 31.12. 5)

	Land NW				Gemeinden NW	
	ohne WFA 6)	ohne WFA	mit WFA	mit WFA	in Mio DM	+/-%
	in Mio DM	+/-%	in Mio DM	+/-%		
1973	2.720,0	-	2.721,2	-	17.638,9	-
1974	4.027,3	+ 48,1	4.278,1	+ 57,2	20.072,3	+ 13,8
1975	9.637,7	+ 139,3	10.863,5	+ 153,9	21.291,2	+ 6,0
1976	11.843,1	+ 22,9	14.543,7	+ 33,9	23.516,1	+ 10,4
73/76		+ 335,4		+ 434,4		+ 33,3

Nachrichtlich:					
Schuldenstand 1981:		35.727,7		33.849,1	
Steigerung 1973/1981:			+ 1212,9		+ 91,9

Setzt man den Schuldenstand ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen der Gemeinden, so wird deutlich, daß die Verschuldung sowohl der Gemeinden als auch der kreisfreien Städte im Zeitraum 1970 - 1976 an Gewicht verloren hat (vgl. Anl. 16).

Die im Vergleich zu den Gemeinden ungünstigere Schuldenentwicklung beim Land schlägt sich nunmehr auch in den Schuldendienstquoten nieder, die ausweisen, in welchem Umfang das Ausgabevolumen durch den Schuldendienst bereits gebunden ist; sie betragen:

5) Kreditmarktmittel (vgl. Anl. 17)

6) Wohnungsbauförderungsanstalt

	1970	1976	Veränderung 1970/1976
Land NW	2,18 %	4,93 %	+ 126,1 %
Gemeinden-NW	7,41 %	7,16 %	- 3,4 %

3. Die positive Entwicklung der Kommunalfinanzen: Bilanzkosmetik?

Nach Bekanntwerden der vorskizzierten Datenlage des Jahres 1976 ist von kommunaler Seite betont worden, daraus gezogene Schlüsse auf eine günstige kommunale Finanzentwicklung entsprechen leider nicht den finanzwirtschaftlichen Realitäten. So seien beispielsweise die Personalausgaben in den letzten Jahren um nahezu den gleichen Betrag gestiegen wie die Steuereinnahmen der Gemeinden. Das Beispiel trifft zu: Im Zeitraum 1970 - 1976 stiegen in NW die Personalausgaben im Jahresdurchschnitt um 12,6 %, während die Steuereinnahmen um 12,7 % zunahmen.

Indes: Aus einem solchen Vergleich folgt keine schlüssige Aussage, vernachlässigt sie doch

- einmal den Umstand, daß die Steuereinnahmen der Gemeinden in ihrem Wachstum durch die anderen großen Einnahmeposten der Gemeinden noch übertroffen wurden, und

- zum anderen das unterschiedliche Gewicht von Personalausgaben und Steuereinnahmen auf Einnahmen- und Ausgabenseite des kommunalen Haushalts (vgl. Anl. 11).

Wertend bleibt schließlich unberücksichtigt, daß die Höhe der Personalkostensteigerungen wesentlich durch verstärkte Personaleinstellungen, also durch einen Ausbau des kommunalen Leistungsangebots erzielt wurde, das durch steigende Einnahmen ermöglicht wurde.

Den Kritikern ist darin zu folgen, daß Einnahmen- und Ausgabenbeurteilung zusammen erfolgen müssen. Doch diese Gesamtschau ist ja gerade im Jahre 1976 durch die Eckpunkte

- Einnahmen: + 11,4 %
- Ausgaben: + 4,7 %

deutlich markiert und wird durch die oben dargestellte Entwicklung der Verschuldung derart ergänzt, daß mit Recht das Jahr 1976 für die Gemeinden in finanzpolitischer Sicht als Jahr der Konsolidierung zu werten ist. Das schließt eine durchaus differenziertere Wertung auf den verschiedenen Ebenen innerhalb des kommunalen Bereichs nicht aus, die den Ausgangspunkt für eine bedarfsgerechte Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs bildet.

1977: Ein weiterer Konsolidierungsfortschritt bei den Gemeinden NW zu erwarten

Gewiß, die Datenlage ist noch unvollkommen, doch läßt der Vergleich ausgewählter Finanzdaten des ersten Halbjahres der Jahre 1976/1977 vorsichtige Schlüsse in Richtung der sich abzeichnenden Tendenz zu. Die Einnahmenseite wird geprägt durch einen die Zuwachsrates des Zeitraumes 1975/1976 noch übertreffenden Anstieg der Netto-Steuererinnahmen um 15,6 %, der die Zuwachsrates beim Land (+ 13,4 %) noch deutlicher als in der Vergangenheit überschritt.

Bei den Ausgaben fällt eine niedrige Personalkostensteigerung um 3,1 %⁷⁾ und eine Zunahme der Sozialhilfeaufwendungen von 5,3 %⁷⁾ auf, wobei insbesondere bei den Personalkosten ein Rückschluß auf das voraussichtliche Jahresergebnis auf Grund der Einstellungspraxis und der Weihnachtsszuwendungen nicht möglich ist. Ein fortschreitender Konsolidierungserfolg der kommunalen Haushalte wird jedoch in

- einer mäßigen Zunahme des Schuldenstandes (Kreditmarktmittel: + 8,4 %)
- einer abnehmenden Nettokreditaufnahme (- 26,4 %) und
- steigenden Zuführungen vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt (+ 6,1 %)

sichtbar.

Die in der Kassenstatistik ausgewiesenen sinkenden Investitionszuweisungen und Ausgaben des Vermögenshaushalts mit Ausnahme des Vermögenserwerbs und des Straßenbaus deuten

- die Notwendigkeit einer Haushaltsstrategie der konsolidierenden Expansion und
- Mängel beim Mittelabfluß

gleichermaßen an.

⁷⁾ Der formale Anstieg betrug bei den Personalausgaben 1,9 % und bei der Sozialhilfe 8,8 %. Um die durch eine Änderung der statistischen Darstellung ab 1977 beeinträchtigte Vergleichbarkeit wiederherzustellen, wurde das Kindergeld aus den Sozialhilfeaufwendungen eliminiert und den Personalkosten zugeschlagen.

Kommunalfreundliche Landespolitik des "langen Atems"

Ein im Vergleich zu den Haushalten von Bund und Land bereits erreichter hoher Konsolidierungsgrad der kommunalen Haushalte ist neben der verzeichneten Haushaltsdisziplin der Gemeinden auch ein Ergebnis einer langjährigen gemeindefreundlichen Landespolitik in Nordrhein-Westfalen, die gekennzeichnet ist durch

- bedeutende Einnahme-Strukturverbesserungen zugunsten der Gemeinden
- sonstige mittelbare und unmittelbare Landeshilfen zugunsten der Gemeinden und nicht zuletzt
- durch einen im Ländervergleich vorbildlichen Finanzausgleich.

1. 1978: Strukturverbesserungen für die Kommunal Finanzen NW in Höhe von 4,9 Mrd DM

Im Jahre 1978 werden sich die Strukturverbesserungen der Kommunal Finanzen durch

- die Gemeindefinanzreform

- die Beteiligung der Gemeinden an den Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (kleiner Steuerverbund) in Höhe von 30 %
- die Schulfinanzreform (vgl. Anl. 10) und
- sonstige Entlastungen bei der Krankenhausfinanzierung

in den Einnahmen der Gemeinden mit einem Betrag in Höhe von 4,9 Mrd DM niederschlagen (vgl. Anl. 9). Im Vergleich zum Jahr 1977 entspricht dies einem beachtlichen Zuwachs von 11 %.

Diese Entwicklung wird wesentlich durch die Auswirkungen der Gemeindefinanzreform beeinflusst. Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer gegen Abführung der Gewerbesteuer-Umlage hat sich nämlich äußerst günstig für die Gemeinden entwickelt.

Da der im Gemeindefinanzreformgesetz niedergelegte Berechnungsmodus der Gewerbesteuerumlage Hebesatzveränderungen bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital sowie Einnahmen aus der Lohnsummensteuer außer Ansatz läßt, hat das Gewicht der Gewerbesteuerumlage seit 1970 stetig zugunsten der Gemeinden abgenommen. Dies gilt besonders für Nordrhein-Westfalen, weil hier rund 55 % des Aufkommens an Lohnsummensteuer in der Bundesrepublik erhoben wird. Diese die Finanzautonomie der Gemeinden stärkenden Aspekte der Lohnsummensteuer sollten auch einmal jene Kritiker würdigen, die zwar einerseits die Abschaffung dieser Steuer lautstark fordern, aber andererseits verstärkt kommunale Investitionen und damit Aufträge an die Wirtschaft verlangen.

Die Gewerbesteuerumlage, die nach den Vorstellungen des Gesetzgebers 40 % der Gewerbesteuereinnahmen vor Steuer- verteilung betragen sollte, wird im Lande Nordrhein- Westfalen per 1978 auf 31,9 % gesunken sein (Bundesgebiet 1975: 32,5 %). Die Gemeindefinanzreform hat somit die kommunale Finanzautonomie nachhaltig gestärkt.

Neben den quantitativen sollten die qualitativen Aspekte der Gemeindefinanzreform schließlich nicht vergessen werden: Die im Sinne des Gemeindefinanzreformgesetzes liegende relativ stärkere Einnahmeverbesserung bei den kleineren gegenüber den größeren Gemeinden hat sich im Jahre 1975 eindrucksvoll akzentuiert: Die prozentuale Einnahmeverbesserung bei den kleineren Gemeinden nahm von der obersten Gemeindegrößeklasse (mit Ausnahme der Großstädte mit 100.000 bis unter 500.000 Einwohner) bis zur untersten von 17,8 % auf 50,3 % zu; 1974 lagen diese beiden Eckwerte noch bei 19,3 bzw. 37,2 % im Bundesgebiet.

Die skizzierten Strukturverbesserungen kommunaler Finanzen durch erhöhte Einnahmen und Entlastung von Ausgaben werden in ihrem Ausmaß erst recht deutlich, wenn man sich ver- gegenwärtigt, daß der für das Jahr 1978 im Finanzausgleich zwischen dem Land und seinen Gemeinden vorgesehene Prozent- satz kommunaler Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes aus der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatz- steuer und der Gewerbesteuerumlage (Verbundsatz von 28,5 %) bei 47,9 % läge, wenn an Stelle der erwähnten Strukturver- besserungen entsprechend verstärkte Zuweisungen gegeben worden wären.

2. Die "kleinen Fazilitäten" des Landes

Die vorerwähnten massiven strukturellen Verbesserungen der Kommunalfinanzen werden flankiert durch sonstige mittelbare und unmittelbare Leistungen im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung. Diese Finanzhilfen addieren sich für das Jahr 1978 auf

- 536,4 Mio DM aus Landesmitteln und
- 475,3 Mio DM aus Bundesmitteln (vgl. Anl. 12).

Diese Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und des kommunalen Straßenbaus gliedert sich wie folgt:

- Für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Bereich des Ausbildungsverkehrs gewährt das Land seit 1972 Zuschüsse.

Ansatz 1978: 85 Mio DM
Leistung 1972 - 1978: 429,6 Mio DM

Durch das 3. Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 24. August 1976, das am 1. Januar 1977 in Kraft trat, werden die bisherigen freiwilligen Leistungen des Landes durch eine Verpflichtung ersetzt, 50 % der Defizite des Ausbildungsverkehrs zu tragen. Nach Klärung der Abrechnungsmodalitäten ist daher damit zu rechnen, daß sich die Landesleistung noch beträchtlich erhöhen wird.

- In einem von ihm entwickelten Investitionshilfeprogramm für den öffentlichen Personennahverkehr leistet das Land ebenfalls seit 1972 als einziges Bundesland Zuschüsse für die Beschaffung von Fahrzeugen und anderen Investitionsgütern.

Ansatz 1978: 75 Mio DM
Leistung 1972 - 1978: 513,1 Mio DM

- Für den Bau von Stadtbahnen gewährt das Land Nordrhein-Westfalen in Ergänzung der Finanzhilfen des Bundes aus dem Mineralölsteuereinkommen (60 % der zuwendungsfähigen Kosten) Komplementärmittel in Höhe von 30 % der zuwendungsfähigen Kosten; in den übrigen Bundesländern beträgt der höchste Zuschußatz 25 %. Bezogen auf die Verhältnisse des Jahres 1978 beträgt die Differenz zu einem Zuschußatz von 25 % 27,9 Mio DM.

Ansatz 1978: 139,7 Mio DM
Leistung 1970 - 1978: 1.007,7 Mio DM

Mehr-Leistung gegenüber den anderen Ländern
1970 - 1978: 174,4 Mio DM

- Als einziges Land gewährt Nordrhein-Westfalen Zuschüsse zu den Planungs- und Vorbereitungskosten für Stadtbahnen:

Ansatz 1978: 33,7 Mio DM
Leistung 1970 - 1978: 289,6 Mio DM

- Darüber hinaus leistet das Land seit 1970 nunmehr sprunghaft wachsende Zuschüsse zur Förderung noch zu errichtender (Verkehrverbund Rhein-Ruhr) oder bereits bestehender Verkehrsverbände (z.B. Westfalen-Süd, Rhein-Sieg):

Ansatz 1978: 19,0 Mio DM
Leistung 1970 - 1978: 48,7 Mio DM

- Noch schneller sind die Beihilfen für nicht-bundeseigene Eisenbahnen seit 1970 von 2,1 Mio DM auf 27,0 Mio DM angestiegen:

Ansatz 1978: 27,0 Mio DM
Leistung 1970 - 1978: 162,4 Mio DM

Wenn der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr voraussichtlich im Jahre 1978 unter Dach und Fach ist, wird sich das finanzielle Engagement des Landes im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs durch eine Übernahme verbundspezifischer Defizite noch verstärken - ein Engagement, das die Gemeinden durch Zuwendungen in Höhe von rund 500 Mio DM während eines Zehnjahreszeitraums spürbar entlasten wird.

Hinsichtlich der Entlastung der Gemeinden im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs wird das Land also auch in Zukunft mehr als alle anderen Bundesländer zusammen tun.

- Zu erwähnen bleibt schließlich die gemeindefreundliche Haltung des Landes bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus. Das Land gewährt hier zusätzlich zu den Finanzhilfen aus dem Mineralölsteueraufkommen (60 % der zuwendungsfähigen Kosten) Komplementärmittel in Höhe von 25 % der zuwendungsfähigen Kosten.

Nur in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wird dieser Förderungssatz noch erreicht, während in Hessen nur besonders finanzschwachen Gemeinden ein Landesanteil von 25 % gewährt wird; in den

Übrigen Ländern werden nur geringere oder keine Landesleistungen vorgesehen.

Ansatz 1978: 157,0 Mio DM
Leistung 1970 - 1978: 1.408,2 Mio DM

- Im Rahmen des Großversuchs "Verkehrssicherheit in Wohngebieten" gewährt das Land Zuschüsse in Höhe von 85 % der zuwendungsfähigen Kosten ab 5.000,-- DM im Einzelfall.

3. Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Länderregelungen

Trotz aller Wünsche an die Gestaltung des Finanzausgleichs haben auch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in einer Zeit, in der in anderen Ländern die Beschneidung des kommunalen Finanzausgleichs überwog, die Vorzüge des nordrhein-westfälischen Modells

- sowohl in quantitativer Hinsicht (keine Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen als einzigem Bundesland im Zeitraum 1975 - 1977)
- als auch in qualitativer Hinsicht (Ausgleichsfunktion zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden)

anerkannt gewürdigt. Diese gemeindefreundliche Gestaltung des Finanzausgleichs ⁸⁾ kommt auch in einem überregionalen Vergleich der unterschiedlichen Leistungen der Länder im Steuerverbund, gemessen an dem jeweiligen Haushaltsvolumen der Länder, zum Ausdruck. In Nordrhein-Westfalen erreichen die Leistungen im Allgemeinen Steuerverbund 1977 den anteilig höchsten Betrag am Haushaltsvolumen:

Nordrhein-Westfalen:	16,7 %
Baden-Württemberg:	15,9 %
Bayern:	5,6 %
Rheinland-Pfalz:	12,9 %
Niedersachsen:	12,3 %
Hessen:	11,0 %
Schleswig-Holstein:	10,2 %
Saarland:	11,9 %

Kritiker mögen solchen Daten die mangelhafte Vergleichbarkeit vorwerfen. Gewiß: Diese Daten vermitteln insofern ein unvollständiges Bild, als

- im Land Rheinland-Pfalz der Kraftfahrzeugsteuer-Verbund und der Vermögensteuer-Verbund
- im Land Niedersachsen der Kraftfahrzeugsteuer-Verbund und
- im Land Schleswig-Holstein der Kraftfahrzeugsteuer-Verbund und der Grunderwerbsteuer-Verbund

bereits im Allgemeinen Steuerverbund enthalten sind, während

8) Entwicklung 1970 - 1981 im einzelnen, vgl. Anlagen 3 und 4;

Landrat Köhler MdL, Vorsitzender des Landkreistages Nordrhein-Westfalen am 24. Juni 1977 vor der Landkreissammlung in Aachen: "Das Land Nordrhein-Westfalen, das ... traditionell kommunalfreundlich ist."

in anderen Ländern solche Sonderverbände außerhalb des Allgemeinen Steuerverbunds angesiedelt sind.

Einen besseren Vergleich liefert daher eine Betrachtung aller in den Ländern gegebenen Verbundleistungen, die den Allgemeinen Steuerverbund und die Sonderverbände zum Volumen des jeweiligen Landeshaushalts in Beziehung setzt. Auch hier steht das Land Nordrhein-Westfalen deutlich an der Spitze aller Länderregelungen:

Nordrhein-Westfalen:	18,0 %
Baden-Württemberg:	17,6 %
Bayern:	9,1 %
Rheinland-Pfalz:	12,9 %
Niedersachsen:	12,3 %
Hessen:	14,0 %
Schleswig-Holstein:	10,2 %
Saarland:	11,9 %

Mit einem solchen Einnahmenvergleich bleiben allerdings Unterschiedlichkeiten in der kommunalen Aufgabenverteilung in den Ländern unberücksichtigt. Indes werden damit keine besseren Erkenntnisse zurückgehalten; es ist bekannt, daß auch von wissenschaftlicher Seite bislang ein unanfechtbarer wertender Vergleich der kommunalen Finanzausgleichssysteme unter Berücksichtigung der in den Ländern unterschiedlichen kommunalen Aufgabenstellungen noch nicht gelungen ist.

Gleichwohl erklärt gerade die vorstehende Übersicht die im Vergleich zum Land günstige Finanzsituation nordrhein-westfälischer Gemeinden. Sicherlich gibt es auch Finanzprobleme bei den Gemeinden, sie sollen nicht wegdiskutiert werden. Doch es steht nun einmal fest, daß die Gemeinden mit der Konsolidierung ihrer Haushalte im Jahre 1976 von allen Gebietskörperschaften am weitesten vorangeschritten waren; ⁹⁾ die oben

9) vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1976, S. 44

dargestellte, im Vergleich zu anderen Ländern hervorragende Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs mit den Gemeinden hat die Fortsetzung dieses Konsolidierungsprozesses bei den Gemeinden im laufenden Jahr besonders gefördert.

Kommunaler Beitrag zum Programm für Zukunftsinvestitionen
- Gemeinden überfordert?

Gewiß, die zähen und arbeitsaufwendigen Verhandlungen mit dem Bund und unter den Ländern haben wieder einmal dokumentiert, daß die Gemeinschaftsfinanzierungen den kooperativen Förderalismus bis an die Grenze seiner Kooperationsfähigkeit fordern. Doch entbehrt das Produkt langen Mühens nicht der Sinnhaftigkeit auch im Zusammenhang mit dem hier vertretenen Kurs konsolidierender Expansion, der durch Schwerpunktverlagerung im Haushalt Konsolidierung und eine gezielt wachstumsfördernde Expansion gleichermaßen fördert.

Vom gesamten Volumen des Programms in Höhe von 16 Mrd DM für Zukunftsinvestitionen entfällt auf das Land Nordrhein-Westfalen ein Betrag von 3,98 Mrd DM. Hiervon finanzieren

- der Bund 2,1 Mrd DM,
- das Land 816 Mio DM,
- die Gemeinden 382 Mio DM und
- die privaten Investoren 700 Mio DM.

Bei den 8 Programmbereichen, in die die Gemeinden einbezogen sind, entfällt auf sie ein Finanzierungsanteil von rund 20 %.

Zuweilen ist eine desolante Finanzlage der Gemeinden - sie steht im Gegensatz zu den oben skizzierten Daten - bemüht worden, um den kommunalen Finanzierungsbeitrag in Frage zu stellen. Hier muß gefragt werden, ob legitime Interessenvertretung nicht über die durch gesamtstaatliche Verantwortung gezogene Grenze

hinausschießt. Im Vergleich zu Bund und Land wird nämlich von den Gemeinden - dem größten öffentlichen Investitionsträger - der kleinste Beitrag erwartet, nämlich genau 95,5 Mio DM im Jahresdurchschnitt des auf vier Jahre ausgelegten Programms. Der bei den kommunalen Haushalten

- im Laufe der Jahre 1976/1977 erreichte hohe Konsolidierungsgrad sowie
- erkennbar abnehmender struktureller Konsolidierungsbedarf

sollten die Finanzierbarkeit eines solch geringen Betrags außer Diskussion stellen. Ein jährlicher kommunaler Programmanteil von 95,5 Mio DM und ein kommunales Haushaltsvolumen von voraussichtlich 38,7 Mrd DM ¹⁰⁾ im Jahre 1978 lassen dies hinreichend augenfällig werden.

Neben der Finanzierung scheint es geboten, auf ein weiteres Moment dieses Programms hinzuweisen, dessen kommunale Schwerpunkte

- die wasserwirtschaftliche Zukunftsvorsorge und
- die Verbesserung der Wohnumwelt

darstellen. Die relativ geringe jährliche Belastung der Gemeinden durch das Investitionsprogramm wird also mittel- und langfristig noch dadurch abgemildert, daß

- sich die Gemeinden bei den nur zu geringem Teil selbst finanzierten Maßnahmen der wasserwirtschaftlichen Vorsorge infolge der Kalkulation nach den Wiederbeschaffungskosten im vollen Umfang des auch durch Bund und Land

¹⁰⁾ ohne besondere Finanzierungsvorgänge

finanzierten Investitionsvolumens über
Gebühren refinanzieren

- die Eigenbeteiligungsquote der Gemeinden an den Verbesserungen der Wohnumwelt sich nur auf ein Drittel beläuft und
- schließlich die angesprochenen Maßnahmen nur geringe Folgekosten nach sich ziehen.

Von einer Überforderung der Gemeinden bei ihrer Beteiligung an dem Programm für Zukunftsinvestitionen kann also nicht gesprochen werden.

Landeshaushalt und FAG 1978 unter dem Gebot konsolidierender Expansion

Die wirtschaftliche Lage im Vorfeld der Aufstellung des Landeshaushalts war gekennzeichnet durch

- eine schlechte Exportentwicklung
- eine zurückhaltende private Investitionstätigkeit und
- eine noch verhaltene Konsumenten- nachfrage. Der Konjunkturaufschwung vom Herbst 1976 hat sich im Jahres- verlauf 1977 wieder verlangsamt und ist in eine insgesamt zwar noch auf- wärts gerichtete, gegenüber früheren Aufschwungsphasen jedoch deutlich ver- engte Entwicklung eingemündet.

Der Landeshaushalt darf sich ebensowenig wie die kommunalen Haushalte als Teil des öffentlichen Gesamthaushalts der Verpflichtung entziehen, die öffentliche Gesamtnachfrage an den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu orientieren.

Der Etatentwurf 1978 mußte daher

- das Gewicht von der finanzpolitischen hin zu der arbeitsmarkt- und konjunkturpoliti- schen Aufgabenstellung verlagern und hierbei gleichwohl
- im Auge behalten, daß es bei einem Anteil der öffentlichen Hände von nur knapp 16 % an den Gesamtinvestitionen in der deutschen Volkswirtschaft kein Patent- rezept geben kann, die wirtschaftliche Entwicklung allein von dieser Seite aus zu beschleunigen. Darüber hinaus stünden einer ungemessenen Ausweitung öffentlicher Investitionen auch Grenzen der Bedarfs- sättigung entgegen - es sei denn, man nähme um eines kurzfristigen Erfolges willen mittel- und langfristig fehlerhafte Strukturen und daran anknüpfende struktur- bedingte Defizite der öffentlichen Haushalte mit ihren wachstumshemmenden Auswirkungen in Kauf.

Mit der Ausgestaltung des Etatentwurfs 1978 ist auf der Aus- gabenseite ein finanz- und konjunkturpolitisch sinnvolles Verhältnis zu dem für 1978 prognostizierten Wachstum des Bruttosozialprodukts hergestellt und zugleich die Grenze dessen erreicht, was konjunkturpolitisch sinnvoll eingesetzt werden kann.

Der Gestaltung lag - in Übereinstimmung mit der Auffassung der Deutschen Bundesbank ¹¹⁾ - die Vorstellung zugrunde, daß die Haushaltskonsolidierung eine entscheidende Aufgabe der Finanzpolitik bleibt, die in den Jahren 1979 ff wieder stärker in den Vordergrund tritt.

Die skizzierte Haushaltsstrategie steht in vollem Einklang mit dem einstimmig gebilligten Beschlußprotokoll des Konjunkturrats für die öffentliche Hand, der am 2. September 1977 getagt hat. Der Konjunkturrat hielt es für erforderlich, den weiterhin notwendigen Konsolidierungsprozeß der öffentlichen Haushalte zu strecken und den Haushalten der Gebietskörperschaften im Jahr 1978 eine deutlich höhere Steigerungsrate der investiven Ausgaben zuzuweisen, um die für ein stetiges Wachstum und zum Abbau der Arbeitslosigkeit erforderliche gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Investitionen und Verbrauch) sicherzustellen.

Die Ausgestaltung des FAG 1978 ist dieser Konzeption angepaßt in Würdigung des Umstands, daß den Gemeinden in der öffentlichen Investitionspolitik eine Schlüsselrolle zufällt; zwei Drittel der öffentlichen Investitionen unterfallen nämlich kommunaler Trägerschaft. Das Umsetzen eines Kurses konsolidierender Expansion im FAG 1978 bedeutet

- hohe allgemeine Finanzzuweisungen, die den Konsolidierungsgrad kommunaler Haushalte verbessern helfen und
- ein bedarfsgerechter Zuschnitt der zweckgebundenen Zuweisungen, der es den Gemeinden ermöglicht, die ihnen zufallende Schlüsselrolle als Hauptinvestor der öffentlichen Hand zu spielen.

11) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1976, S. 47.

Die Ausgestaltung des FAG 1978 ist damit die geradlinige Fortsetzung einer Entwicklung, die mit dem Programm für Zukunftsinvestitionen im Laufe des Jahres 1977 bereits eingeleitet wurde: Die Investitionskraft der Gemeinden wurde durch eine Anhebung der Zweckzuwendungen und einen kommunalen Eigenfinanzierungsanteil von nur rund 20 % verbessert. Im Übrigen sollte nicht unberücksichtigt bleiben, daß u. a. auch durch die bisherigen Konsolidierungserfolge aller öffentlichen Hände der Kapitalmarktzins auf den Stand von vor etwa 10 Jahren zurückgefallen ist; ein ausreichendes Angebot auf dem Kreditmarkt zu niedrigem Zins hat auch zu einer Besserung der Finanzsituation der Gemeinden im Verhältnis zur Lage der Jahre 1975/1976 beigetragen.

FAG 1978: Die "Milliarden-Bombe"

"Eine solche Steigerungsrate hat es im Finanzausgleich unseres Landes seit 1962 nicht mehr gegeben. Der Steigerungsbetrag ist der absolut höchste und es dürfte ihn in dieser Höhe wohl auch noch in keinem anderen Land der Bundesrepublik jemals gegeben haben."

"... Vielmehr müssen in jedem Jahr erneut der Bedarf des Landes und der Gemeinden sowie die finanziellen Möglichkeiten der beiden Ebenen sorgsam abgewogen werden, um entscheiden zu können, was im Finanzausgleich erforderlich und machbar ist. Es ist weder die finanzielle Ausbühnung der Selbstverwaltung zulässig, noch wollen wir eine Kommunalisierung der Landespolitik zulassen." ¹²⁾

Das FAG sieht für das Jahr 1978 eine gewiß einmalige Steigerung (vgl. Anl. 2)

- des Verbundbetrages um nominal 1.621,3 Mio DM (+ 25,1 %) und real um 1.179,3 Mio DM (+ 18,3 %)

12) Innenminister Dr. Hirsch bei der Einbringung des Finanzausgleichsgesetzes 1978

- der Schlüsselzuweisungen um 960 Mio DM (+ 22,8 %) und
- der zweckgebundenen Finanzzuweisungen um 179,2 Mio DM (+ 12,9 %) vor.

Die Steigerungsrate der Verbundleistungen (+ 18,3 %) ist mehr als dreieinhalbfach so hoch wie die übrigen Landesausgaben (+ 4,8 %).¹³⁾ Die in dieser Größenordnung einmalige Verstärkung der ohne Zweckbindung vorgesehenen Schlüsselzuweisungen um 960,1 Mio DM (+ 22,8 %) sollten die Gemeinden auch zum Abbau von Fehlbeträgen verwenden.

Das FAG - ein besonderer Aufgabenschwerpunkt und dennoch Einwände?

Zuweilen scheint in Vergessenheit zu geraten, daß nur Landeshaushalt und FAG die Basis sichtbar machen, auf der über das Mögliche in der Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden nachgedacht werden kann. Der kommunale Finanzausgleich stellt einen besonderen Aufgabenschwerpunkt innerhalb des Landeshaushalts dar - eine These, die sich im Lichte einiger Kennzahlen an Hand der Daten des Jahres 1978 zur Tatsache erhärtet:

13) Bei einer Steigerungsrate von 9 % beim Landeshaushalt entsprechend der Ankündigung bei dessen Einbringung steigt der Landeshaushalt ohne Steuerverbund um 6 %; die Steigerungsrate der Verbundleistungen ist damit mehr als dreimal so hoch wie die Zuwachsrate des Landeshaushalts. Zur Struktur des FAG im einzelnen vgl. Anl. 2.

- Die Leistung des Landes innerhalb des Steuerverbunds in Höhe von 8.068,7 Mio DM entspricht einem Anteil am Haushaltsvolumen des Landes¹⁴⁾ von 18,2 %.

- Innerhalb und außerhalb des Steuerverbunds addieren sich die Landesleistungen an die Gemeinden zu einem Gesamtbetrag von 11.470 Mio DM; dies entspricht einem Anteil am Haushaltsvolumen des Landes¹⁴⁾ von 28,8 %.

- Die Einschätzung der Größenordnungen und der daraus folgenden Gestaltungsmöglichkeiten ist zuweilen von den Fakten weit entfernt. Bereinigt man den Landeshaushalt um die Leistungen an die Gemeinden innerhalb und außerhalb des Steuerverbunds, so steht

- einem Volumen des Landeshaushalts von 36,0 Mrd DM 1978¹⁴⁾ (36,8 Mrd DM)¹⁵⁾

- ein Volumen von 38,7 Mrd DM der kommunalen Haushalte¹⁴⁾ gegenüber.

14) Ohne besondere Finanzierungsvorgänge

15) Bei einer Steigerungsrate des Landeshaushalts um 9 % entsprechend der Ankündigung bei dessen Einbringung

Obgleich hier deutlich die Grenzen des in politischer Gesamtverantwortung noch Gestaltbaren sichtbar werden, sind unverändert weitere Wünsche erkennbar, ja Widerstände gegen das FAG 1978 bereits angekündigt.

Wünsche und Widerstände

Entsprechend der Koalitionsvereinbarung hat die Landesregierung im FAG 1978 das Verhältnis von allgemeinen zu Zweckzuweisungen von 78,6 zu 21,4 auf 75 zu 25 zurückgeführt. Bei den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände wird die Tendenz sichtbar,

- wenigstens das bisherige Anteilsverhältnis beizubehalten,
- nach Möglichkeit es jedoch auf 80 zu 20 auszuweiten.

Die Begründung einer solchen Forderung erscheint zwiespältig, wenn darauf verwiesen wird, angesichts erkennbarer Sättigungstendenzen im Schulbau, der bestehenden Dotierung des Städtebauprogramms und des mehrjährigen Investitionsprogramms für Zukunftsinvestitionen reiche die allgemeine Steigerungsrate des FAG aus, die zweckgebundenen Zuweisungen bedarfsgerecht zu dotieren. Dem unbefangenen Zuschauer mag sich hier der Schluß aufdrängen, das FAG sei überdotiert, zumal sachliche Gründe für die Veränderung des Anteilsverhältnisses zugunsten der allgemeinen Finanzzuweisungen nicht erkennbar sind.

Eine Hochrechnung der zwangsläufigen Mehreinnahmen und Mehrausgaben der Gemeinden im Verlauf des Jahres 1978 auf der Basis der Daten der Finanzentwicklung der Jahre 1976 und 1977 ergibt nämlich, daß auch unter Einbeziehung zu deckender Fehlbeträge noch ein positiver Saldo für die Gemeinden verbleibt. Bei solchen Rechnungen darf man sich allerdings nicht an den in der Finanzplanung der Gemeinden ausgewiesenen Fehlbeträgen orientieren, die von der schon skizzierten, bei den Gemeinden von allen Gebietskörperschaften am günstigsten verlaufenden Einnahmenentwicklung überholt worden sind.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, daß die Fehlbeträge bei den Gemeinden, die nicht sogenannte Ausgleichsstockgemeinden sind, nur vorübergehender Natur sind, weil sie durchaus in der Lage sind, die Defizite aus eigener Kraft abzudecken. Die Fehlbeträge der Ausgleichsstockgemeinden jedoch werden in der als zuschufähig anerkannten Höhe (1975: 76,7 %) vom Land fast in voller Höhe gedeckt.

Folgte man gleichwohl den Erwägungen nach einer weiteren Erhöhung der Schlüsselzuweisungen über den im FAG 1978 bereits vorgesehenen Steigerungssatz von 22,8 % hinaus, so würden gerade die Ziele einer qualitativen Konsolidierung kommunaler Haushalte durch eine Verstärkung investiver Ausgaben entgegen den einstimmig beschlossenen Empfehlungen des Konjunkturrats für die öffentliche Hand vom 2. Sept. 1977 konterkariert.

Massiver Widerstand ist bereits gegen die angesprochene Einbeziehung neuer zweckgebundener Zuweisungen in den Steuerbund angemeldet worden. Ich hege gleichwohl die Hoffnung,

daß ein kommunalfreundliches Parlament auch gesamtpolitische Verantwortung zu würdigen weiß.

Die Befrachtung des Steuerverbunds war eine unter mehreren Möglichkeiten, die Leistungen des Landes im Steuerverbund an die weit hinter dessen Zuwachsraten zurückbleibenden Steigerungssätze von Einnahmen und Ausgaben des Landes anzugleichen (vgl. Anl. 3), um die Leistungsfähigkeit des Landes auch für seine eigenen Aufgabenfelder zu erhalten. Die Kritiker dieser Maßnahme pflegen zweierlei zu übersehen:

- Die Höhe der Verbundmasse steht wie der gesamte Haushalt jährlich zur Disposition. Ohne eine Befrachtung des Steuerverbunds hätte der Verbundsatz ermäßigt werden müssen. Es gibt kein verfassungsrechtliches Gebot, den Verbundsatz immer nur zu erhöhen.
- Art. 106 Abs. 7 GG und Art. 79 LV verpflichten das Land, eine an den Aufgaben orientierte Finanzausstattung der Gemeinden sicherzustellen. Wären nicht weitere Zuweisungszwecke in das FAG eingefügt worden, hätten die übrigen Zuwendungsarten z. T. erheblich überdotiert werden müssen. Dies ist keine defensive Unterstellung, wie sich aus dem Mittelabfluß von Januar bis Juli 1977 bei den Investitionsförderungen in Kapitel 14 03 zeigt.

Mit einem Teil der kommunalen Spitzenvertreter stimme ich darin überein, daß es vor dem Hintergrund dieser Zwänge zukünftig darauf ankommen wird, die Grundlagen des FAG neu zu überdenken und es von Zweckzuwendungen weitgehend zu entfrachten. Die Landesregierung wird solche Überlegungen auf der

Grundlage von Vorschlägen des Innenministers und des Finanzministers beim FAG 1979 erörtern.

Kommunales Wehklagen: Die Steuerpakete I und II / 1977

Die bedeutenden finanzpolitischen Veränderungen des Jahres 1977, wie sie durch das verabschiedete Steuerpaket I und das jetzt diskutierte weitere Steuerpaket umrissen werden, haben zu einer gewissen Verunsicherung bei den Gemeinden geführt.

Gestützt auf die Berechnungen des Deutschen Städtetages hat die CDU-Fraktion am 27. Juni 1977 im Landtag eine Kleine Anfrage eingebracht, die im August von der Landesregierung beantwortet worden ist.¹⁶⁾

Ich bin mir mit den Vertretern der Gemeinden darin einig, daß es ein Ärgernis ist, wenn sich eine Ebene der Gebietskörperschaften zu Lasten der anderen zu sanieren versucht. Doch wäre im Lande Nordrhein-Westfalen ein solcher Vorwurf seitens der Gemeinden an die Adresse des Landes nicht gerechtfertigt.

1. Steuerpakete I und II

Das Steuerpaket I beinhaltet

- eine Erweiterung der Vergünstigungen nach § 7 b
- eine Erweiterung der Grunderwerbsteuerbefreiung und
- eine Erhöhung der Mehrwertsteuer.

Für die Gemeinden ergeben sich hieraus per 1978 Belastungen in Höhe von 250 Mio DM, die durch Mehreinnahmen jedoch voll

kompensiert werden, wie in der Gesamtschau beider Steuerpakete dargelegt werden soll.

Das nunmehr von der Bundesregierung beschlossene Steuerpaket II, das im wesentlichen

- eine Anhebung des Weihnachtsfreibetrags
- eine Anhebung des degressiven Abschreibungssatzes und
- eine Erhöhung des Grundfreibetrags bei der Lohn- und Einkommensteuer

vorsieht, führt voraussichtlich zu Steuerausfällen bei den Gemeinden in der Größenordnung von rund 550 Mio DM im Jahre 1978, sofern nicht der Bundesrat durch Änderungsanträge die Ausfallwirkung noch verschärft.

2. Ausgleich findet statt

Die Frage des Ausgleichs der Belastungen aus den beiden Steuerpaketen ist zuweilen nicht mit der gebührenden Schärfe im Zusammenhang mit den Folgerungen aus

- der Neuverteilung der Umsatzsteuer
- der Übernahme der Kindergeldzahlungen der Gemeinden durch den Bund und
- der besonderen Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs

gesehen worden.

Für die Gemeinden des Landes ergibt sich per 1978 aus beiden Steuerpaketen eine Gesamtbelastung in Höhe von rund 600 Mio DM, der eine Entlastung durch die Übernahme des Kindergeldes seitens des Bundes in Höhe von 170 Mio DM und Mehreinnahmen aus der Veränderung des Anteilsverhältnisses an der Umsatzsteuer (über den kommunalen Finanzausgleich) in Höhe von 100 Mio DM gegenüberstehen. Als Saldo verbleibt bei den Gemeinden eine Belastung in Höhe von 530 Mio DM durch beide Steuerpakete.

Zwei Methoden der Ausgleichsberechnung sind denkbar: Man kann einmal die Daten des Jahres 1978 und zum anderen die Ist-Anteilsverhältnisse an den Netto-Steuereinnahmen 1976 und die daran gemessene Belastung von Land und Gemeinden durch die finanzpolitischen Beschlüsse als Ausgangspunkt für solche Überlegungen heranziehen.

Geht man von den Daten des Jahres 1978 aus, so steht den Belastungen der Gemeinden in Höhe von 530 Mio DM ein Zuwachs der ohne jede Zweckbindung den Gemeinden gewährten Schlüsselzuweisungen um 960 Mio DM gegenüber, der die Belastungen voll ausgleicht. Die im FAG 1978 vorgesehene Erhöhung der allgemeinen Zuweisungen liegt genau um 9 %-Punkte über der langjährigen durchschnittlichen Steigerungsrate (1970 - 1976: + 10,7 %); dies allein entspricht schon einem den jahresdurchschnittlichen Steigerungsbetrag übertreffenden Zuwachs in Höhe von 456 Mio DM im Jahre 1978.

Die Beantwortung der Ausgleichsfrage ist jedoch auch in der gleichen Weise möglich, wenn man davon ausgeht, daß ein eventueller Ausgleich sich unter Anerkennung der gleichrangigen Aufgabenerfüllung durch beide Gebietskörperschaften an deren relativer Belastung durch die den Steuerpaketen zugrundeliegenden finanzpolitischen Entscheidungen auszurichten hat.

Die Gesamtbelastung von Land und Gemeinden Nordrhein-Westfalen in Höhe von rund 1 Mrd DM per 1978 verteilt sich

- in Höhe von 470 Mio DM auf das Land und
- in Höhe von 530 Mio DM auf die Gemeinden des Landes.

Gemessen an den Netto-Steuerereinnahmen ¹⁷⁾ (Ist) des Jahres 1976 ergibt sich also für

- das Land eine Belastung in Höhe von 2,3 % und für
- die Gemeinden eine Belastung in Höhe von 3,1 %

der Steuerereinnahmen. Daraus folgt eine durchschnittliche Belastung beider Ebenen in Höhe von 2,7 % ihrer Steuerereinnahmen 1976. Um eine an dieser durchschnittlichen Belastung beider Ebenen ausgerichtete relativ gleiche Finanzmitterverschiebung zu erreichen, hätte das Land an die Gemeinden einen Ausgleich in Höhe von 0,4 % der Steuerereinnahmen zu leisten, d. h. rund 100 Mio DM.

Berücksichtigt man die Leistungen des Landes im Rahmen des Steuerverbands 1978, so wird offenkundig, daß

- mit dem Mehr an Schlüsselzuweisungen in Höhe von 960 Mio DM (+ 22,8 %), die keiner Zweckbindung unterliegen,

17) d.h. beim Land abzüglich der Steuerverbundleistungen und bei den Gemeinden zuzüglich der Steuerverbundleistungen; Land: 20,1 Mrd DM; Gemeinden: 17,0 Mrd DM

- nicht nur die überdurchschnittliche Belastung der Gemeinden um rund 100 Mio DM ausgeglichen ist, sondern
- darüber hinaus den Gemeinden auch hinreichend Mittel zur Verfügung gestellt wurden, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

3. Die finanz- und wirtschaftspolitische Mitverantwortung der Gemeinden: Keine Einbahnstraße

Aus den Daten folgt also, daß die zu erwartenden Ausfälle durch die beiden Steuerpakete insgesamt allein durch die gestiegenen Zuweisungen an die Gemeinden aus dem FAG weit über die zur gleichmäßigen Belastung von Land und Gemeinden erforderlichen 100 Mio DM hinaus kompensiert werden. Die Interessenwahrer der Gemeinden könnten hier allerdings annehmen, die zu erwartenden skizzierten Mehreinnahmen hätten den Gemeinden rein netto als Mehreinnahmen zu verbleiben und für die Belastungen der Steuerpakete habe das Land die Gemeinden schadlos zu halten. Indes: Eine solche Meinung würde die finanz- und wirtschaftspolitische Verantwortung negieren, die die Gemeinden mit den beiden anderen staatlichen Ebenen zu übernehmen verpflichtet sind. Es kann eine solche Verantwortung nicht nur im Sinne einer Einbahnstraße geben, die

- einerseits die Gemeinden aus den einnahmehindernden Folgen wachstumsfördernder Maßnahmen der öffentlichen Hände ausspart und sie
- andererseits an den aus einem erhöhten Wachstum sich ergebenden erhöhten Steuerereinnahmen voll partizipieren läßt, die durch die zunächst belastenden finanzpolitischen Entscheidungen in Zukunft erwachsen.

Dank wachsender Finanzzuweisungen und eigener Steuereinnahmen werden die Gemeinden in der Lage bleiben, die aus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Gründen erwünschten Investitionen durchzuführen.

Mittelfristige Perspektiven

1. Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Gemeinden

Die Orientierungsdaten zielen darauf ab, die Gemeinden unter Wahrung

- ihrer Finanzhoheit und
- der spezifischen Eigenheiten ihrer Haushalte

in den skizzierten Kurs konsolidierender Expansion einzubinden. Hierbei wird an Hand der projektierten Ausgabenentwicklung von Land und Gemeinden deutlich, daß aus den geschilderten gesamtwirtschaftlichen Gründen die Orientierungsdaten

- nur im Jahr 1978 der qualitativen Expansion vor der quantitativen Konsolidierung einen Vorrang einräumen, um
- ab 1979 erneut auf den Kurs quantitativer und qualitativer Konsolidierung einzuschwenken:

Etatzuwachs

	<u>Gemeinden</u>	<u>Land</u>	
1978:	+ 8,0 %	+ 6,9 %	(9 %) ¹⁸⁾
1979:	+ 6,5 %	+ 6,7 %	
1980:	+ 6,5 %	+ 6,3 %	
1981:	+ 6,5 %	+ 6,0 %	

18) Entsprechend Einbringungsrede; der vorgelegte Haushalt 1978 steigt noch um 6,9 %.

...

Da die Gemeinden im Rahmen eines Kurses qualitativer Konsolidierung entsprechend ihrer Rolle als Hauptinvestor der öffentlichen Hand einen besonderen Beitrag im investiven Bereich leisten sollten, gehen die Orientierungsdaten daher im Planungszeitraum von folgendem Zuwachs der kommunalen Investitionsausgaben aus:

1978:	+ 8,2 %
1979:	+ 5,2 %
1980:	+ 5,2 %
1981:	+ 5,3 %

Die Saldierung der projektierten Gesamtausgaben und der geschätzten Einnahmen führt zu der folgenden Entwicklung der Nettokreditaufnahme, die den Gemeinden im Vergleich zum Land eine deutlich höhere Konsolidierungschance zuweist:

	<u>Gemeinden</u>	<u>Land</u>
1977:	2,1 Mrd DM	5,2 Mrd DM
1978:	2,3 Mrd DM	4,7 Mrd DM
1979:	2,2 Mrd DM	4,3 Mrd DM
1980:	2,0 Mrd DM	3,8 Mrd DM
1981:	1,8 Mrd DM	2,9 Mrd DM

Für die Gemeinden führt der projektierte Kurs konsolidierender Expansion über vier Etappen zu einer vollen Haushaltskonsolidierung im Jahre 1981:

- 1978 stehen die Haushalte im Zeichen einer konjunkturorientierten Finanzpolitik, die die Steigerungsrate der Haushalte an der Steigerungsrate des

...

Bruttosozialprodukts ausgerichtet; die Verschuldung steigt geringfügig um 200 Mio DM an. Doch die Phasen, in denen verantwortungsbewußt expansive Finanzpolitik betrieben werden kann, sind schon immer kurz gewesen. Daher wird

- 1979 der Konsolidierungsprozeß auch quantitativ wieder voll fortgeführt und die Steigerungsrate der kommunalen Haushalte auf 6,5 % reduziert. Die Verschuldung sinkt um 100 Mio DM.
- 1980 führen die Konsolidierungsbemühungen zu einer Reduzierung der Fehlbeträge auf Null und
- 1981 wird als Erfolg dieses mittelfristigen Prozesses die Rücklagenzuführung erstmals höher als die Rücklagenentnahme sein (ca. 300 Mio DM).

2. Einnahmen

Im laufenden Jahr haben sich die Steuereinnahmen der Gemeinden wieder günstiger als die Steuereinnahmen der beiden anderen staatlichen Ebenen entwickelt. Die doppelte Beteiligung der Gemeinden an Lohn- und Einkommensteuer über den Steuerverbund und den 14 %igen Anteil der Gemeinden wird diese Dynamik auch in den Folgejahren aufrechterhalten.

In der mittelfristigen Perspektive werden die Zuwachsraten im Rahmen des Steuerverbunds den Steigerungssatz des Landeshaushalts wesentlich übersteigen:

	<u>Steuer-</u> <u>verbund</u>	<u>Landeshaushalt</u> <u>- ohne Steuer-</u> <u>verbund -</u>
1978	+ 18,3 %	+ 4,8 % (6 %) ¹⁹⁾
1979	+ 7,8 %	+ 6,4 %
1980	+ 7,5 %	+ 6,1 %
1981	+ 11,1 %	+ 5,0 %

Immer wieder wird von kommunaler Seite der innere Zusammenhang dieser Daten mit dem Einwand geleugnet, die Leistungen des Landes im Steuerverbund seien Einnahmen der Gemeinden, die mit der Ausgabenseite des Landeshaushalts nicht verglichen werden könnten. Hierbei wird geflissentlich übersehen, daß der Steuerverbund auch ein Ausgabenposten des Landeshaushalts ist, dessen Bemessung wie die anderen Landesausgaben der jährlichen Disposition innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen unterliegt.

Unabhängig hiervon steht jedoch fest, daß die Leistungen im Steuerverbund auch im mittelfristigen Zeitraum im Vergleich zu allen denkbaren Relationen überproportional ansteigen werden: Auch wenn man den Steuerverbund um die Einbeziehung neuer Zweckzuwendungen bereinigt, liegen die Zuweisungen des Landes im Zeitraum 1977 - 1981 mit 11,2 % deutlich über dem langjährigen Durchschnitt der Jahre 1970-1976 (+ 10,2 %); sie liegen damit

- nicht nur über der mittelfristigen durchschnittlichen Steigerungsrate der Ausgaben des Landes (+ 6,5 %; ohne Steuerverbund + 5,6 %), sondern

19) vgl. Fußnote 13, S. 35.

...

- auch recht deutlich über der durchschnittlichen Steigerungsrate der Steuereinnahmen des Landes im mittelfristigen Zeitraum (+ 9,7 %), aus denen das Land diese Leistungen zu finanzieren hat (vgl. Anl. 3).

Jenseits dieser eindrucksvollen Landesleistungen verbleibt nur der Hinweis, daß vom System unserer Finanzverfassung her die Zuweisungen des Landes immer nur einen Teil der Finanzausstattung der Gemeinden decken können. Im Rahmen der Finanzhoheit der Gemeinden muß daher auch bei anderen kommunalen Einnahmearten daran gedacht werden, eine zurückbleibende Einnahmedynamik der Ausgabendynamik anzupassen, wenn sich die letztere nicht nur als wünschenswert begründen läßt. Der Zusammenhang ist in § 63 Abs. 2 GO deutlich aufgezeigt. Danach sind die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben erforderlichen Einnahmen - soweit vertretbar und geboten - aus speziellen Entgelten für die von den Gemeinden erbrachten Leistungen und im übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen; 40,4 % der kommunalen Einnahmen entfallen auf Kategorien (Zuweisungen, Erstattungen und solche Steuern), die der Einflußnahme der Gemeinden entzogen sind.

Eine weitere Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung, wie sie unter der Flagge "Fortführung der Gemeindefinanzreform" von den Gemeinden mit Blick auf eine höhere Beteiligung an der Einkommensteuer angestrebt wird, erscheint zumindest im mittelfristigen Zeitraum nicht realisierbar. Die Verschiebung der Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen zeigen dies deutlich auf (vgl. Anl. 8). Bei einer finanzwirtschaftlichen Betrachtung können die Gemeinden nicht isoliert, sondern nur in der Gesamtschau mit den anderen Gebietskörperschaften betrachtet werden.

...

3. Ausgaben

Die Gemeinden sind gut beraten, wenn sie auch unter dem Eindruck mittelfristig steigender Einnahmen die Ausgabenentwicklung so kritisch steuern, wie dies im Jahre 1976 und nach den bis zum 30. Juni vorliegenden Daten auch im Jahre 1977 der Fall gewesen ist. Die Konsolidierung der kommunalen Haushalte bleibt mittelfristig eine Aufgabe von hohem politischem Rang. Die Gemeinden sollten also auch nicht entgegen dem bisherigen Trend ihre Personalausgaben kraftvoll aufstocken.

Die Aufstockung des Personals jenseits des rational begründbaren Bedarfs verschiebt Probleme verschärfend nur kurzzeitig in die Zukunft. Denn die fehlerhafte Struktur öffentlicher Haushalte, die damit eingeleitet würde, verkürzt nachhaltig die Investitionskraft der Gemeinden für die Dauer der Lebensarbeitszeit dieses nicht bedarfsgerecht eingestellten Personals. Die Arbeitsplätze im gewerblichen Bereich freisetzende Fernwirkung solcher Aktionen könnte nicht ausbleiben.

...

In den vergangenen Jahren haben die Gemeinden stets die Last der Ausgaben für die Sozialhilfe beklagt, die sich mit überproportionalen Zuwachsraten erhöht haben. Hierbei blieb häufig unerwähnt, daß rund 35 % der in der Statistik ausgewiesenen Bruttoausgaben den kommunalen Trägern der Sozialhilfe in Form von unmittelbarem Ersatz ihrer Ausgaben und von Rückzahlungen Dritter wieder zufließen. Kierstatistisch transparentere Darstellung der Ausgaben für die Sozialhilfe, bei denen ab 1977 auch das ja nicht von den Gemeinden zu tragende Kindergeld abgerechnet wird, würde in diesem Bereich sachlich wertende Aussagen zukünftig erleichtern können. Nach den Daten des Jahres 1976 und des ersten Halbjahres 1977 ist anzunehmen, daß die Entwicklung des Sozialhilfeaufwands nunmehr in ein ruhigeres Fahrwasser gerät und im Zusammenhang mit der übrigen Ausgabenentwicklung den Gemeinden wieder ein stärkeres investives Engagement ermöglicht.

Der Kurs konsolidierender Expansion bedeutet keine Forcierung von Investitionen unabhängig von Bedarf und Folgekosten. Die Kommunalpolitik kann bei ihren Entscheidungen die demographische Entwicklung, die die Bedarfssättigung in vielen Bereichen beschleunigt hat, nicht ignorieren. Es gilt also mehr denn je für die Gemeinden, selektiv zu investieren. Eine solche Weichenstellung könnte durch die schon ausgesprochene "Entfrachtung" des FAG von Zweckzuwendungen gefördert werden, die bestimmte Aufgabenbereiche mit sinkendem oder weitgehend gesättigtem Bedarf von der inkongruenten Dynamik des Steuerverbunds befreit; beispielhaft sei der Schulbau genannt. Nicht zuletzt hängt die wirtschaftspolitisch erwünschte Folgewirkung eines investiven Engagements der Gemeinden aber auch von einem Abfluß bereitgestellter Mittel und einer bedarfsorientierten Vorsorgeplanung der Gemeinden ab.

Zusammenfassung

- Im Interesse einer konjunkturellen Stabilisierung ist ein Kurs konsolidierender Expansion angeraten, der die investiven Impulse der Haushalte unter Fortführung des Konsolidierungsprozesses im mittelfristigen Zeitraum verstärkt.
- Die Gemeinden bleiben als Teil des öffentlichen Gesamthaushalts in diese gesamtwirtschaftliche Verantwortung eingebunden.
- Vor dem Hintergrund stetiger, vielfältiger struktureller Verbesserungen der kommunalen Finanzausstattung sind mit dem FAG 1978 die Grenzen der in gesamt-politischer Verantwortlichkeit Gestaltbaren erreicht worden.
- Die finanzielle Abstützung kommunaler Selbstverwaltung ist in diesem Lande in der Vergangenheit ebenso selbstver-ständlich gewesen, wie die Kommunalisierung der Landespolitik auch zukünftig vermieden werden sollte.

Orientierungsdaten
für die Gemeindefinanzplanung 1977 bis 1981
RdErl.d.Innenministers v. 7. Okt. 1977
III B 3 - 5/1031 - 4290/77

Nachfolgend gebe ich gemäß § 24 Abs. 3 der Gemeindehaus-haltsverordnung (GemHVO) vom 6. Dezember 1972 (GV.NW.S. 418/SGV.NW. 630) und Nr. 2.9 meines RdErl.v. 7.7.1970 (SMBl.NW.6300) im Einvernehmen mit dem Finanzminister die Orientierungsdaten für die Finanzplanung 1977 bis 1981 der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen bekannt.

Die Orientierungsdaten berücksichtigen in besonderem Maße die wirtschafts- und finanzpolitischen Zielsetzungen. An diesen Daten sollen die Gemeinden und Gemeindeverbände sich entsprechend der Forderung der §§ 16 Abs. 1 StWG, 62 Abs. 1 GO bei der Erstellung und Fortführung der Finanzplanung orientieren.

Bei den unter A aufgeführten Veränderungswerten sind die möglichen Auswirkungen eines neuen Steueränderungsge-setzes nicht berücksichtigt.

Im Hinblick auf die derzeitigen konjunkturpolitischen Er-fordernisse sollten die Gemeinden (GV) auch bei evtl. eintretenden Einnahmeverkürzungen durch das Steueränderungs-gesetz oder aus anderen Gründen die vorgesehene Steigerung der bereinigten Gesamt- und der Investitionsausgaben er-reichen.

Die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Orien-tierungsdaten sind Durchschnittswerte für den Bereich des Landes und damit Anhaltspunkte für die Gemeindefinanz-planung. Bei der Planung der Einnahmen und Ausgaben

sind durch strukturelle Unterschiede, besondere Aufgabenstellung und eine besondere Finanzlage im konkreten Einzelfall abweichende Ergebnisse möglich.

Soweit die finanzielle Leistungsfähigkeit es - auch im Hinblick auf die zu erwartenden Folgekosten - vertretbar erscheinen läßt, ist eine Erhöhung der Investitionsrate über den hier genannten Durchschnittswert für die Steigerung der Investitionsausgaben hinaus, wünschenswert.

Wegen der hohen Steigerung der Schlüsselzuweisungen und der Umlagegrundlagen der Kreise sollte die Frage einer Senkung der Kreisumlagesätze geprüft werden.

Orientierungsdaten
für die Finanzplanung der Gemeinden (GV)
des Landes Nordrhein-Westfalen

1977 - 1981

Einnahme-/Ausgabeart	Veränderung in v.H. gegen Vorjahr			
	1978	1979	1980	1981
A. Einnahmen 1)				
1. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2)	+ 8,4	+ 12,5	+ 12,4	+ 12,3
2. Gewerbesteuer (netto) einschl. Lohnsummensteuer	+ 4,9	+ 5,1	+ 6,7	+ 6,7
3. Grundsteuer A und B	+ 3,8	+ 4,4	+ 4,4	+ 4,8
4. Sonstige Steuern	-	+ 2,5	+ 2,4	+ 2,4
5. Zuweisungen des Landes im Steuerverbund	+ 25,1	+ 8,4 ³⁾	+ 7,5	+ 10,5
a) Allgem. Zuweisungen dar.:	+ 19,7	+ 8,1	+ 7,5	+ 10,5
aa) Schlüsselzuweisungen an Gemeinden	+ 22,8	+ 8,8	+ 8,7	+ 11,5
bb) Schlüsselzuweisungen an Kreise	+ 22,8	+ 8,7	+ 8,7	+ 11,5
cc) Schlüsselzuweisungen an Landschaftsverbände	+ 22,8	+ 8,7	+ 8,7	+ 11,5
dd) Kopfbeträge	-	+ 5,0	-	+ 5,0
b) Zweckzuweisungen dar.:	+ 45,0	+ 9,2	+ 7,5	+ 10,5
aa) für Städtebau	+ 33,1	+ 9,5	+ 8,7	+ 9,1
bb) für Schulbau	- 11,5	- 9,2	- 5,4	- 5,7
7. Sonstige Zuweisungen des Landes 4)	- 11,1	+ 2,2	+ 12,2	- 3,3
8. Umlagegrundlagen	+ 9,8	+ 8,4	+ 8,8	+ 9,7
B. Ausgaben				
1. Bereinigte Gesamtausgaben 5)	+ 8,0	+ 6,5	+ 6,5	+ 6,5
2. Personalausgaben 6)	+ 6,5	+ 6,0	+ 6,0	+ 6,0
3. Investitionsausgaben	+ 8,0	+ 5,0	+ 5,0	+ 5,0
4. Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	+ 7,5	+ 6,0	+ 6,0	+ 6,0
5. Leistungen der Sozialhilfe	+ 12,0	+ 10,0	+ 10,0	+ 10,0

Erläuterungen:

- 1) In den Veränderungswerten zu den Einnahmepositionen sind evtl. Auswirkungen eines neuen Steueränderungsgesetzes nicht berücksichtigt; sie basieren auf den Ansätzen in dem Entwurf des Landeshaushaltsplanes und dem Entwurf des Gesetzes zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Haushaltsjahr 1978 (Finanzausgleichsgesetz 1978 - FAG 1978).
- 2) Die Zuwachsrate 1978 bezieht sich auf das voraussichtliche Istaufkommen 1977; das Aufkommen 1978 wird geschätzt auf 5.834 Mio DM.
- 3) Eine Nachzahlung aus Steuerw Mehreinnahmen 1977 ist bereits berücksichtigt.
- 4) Darin enthalten ist der Anteil der Gemeinden und Kreise an der Kfz-Steuer gem. § 13 FAG in Höhe von 30 v.H. mit folgenden Beträgen:

1978	:	512,2 Mio DM
1979	:	507,0 Mio DM
1980	:	525,0 Mio DM
1981	:	543,0 Mio DM
- 5) Bereinigte Gesamtausgaben sind die gesamten Ausgaben abzüglich der internen Verrechnungen (Erstattungen zwischen den Verwaltungszweigen, Zuführung zum Vermögenshaushalt, Fehlbetragsabdeckung und Rücklagenzuführung), der Tilgungsausgaben und der Zuweisungen der Gemeinden und Gemeindeverbände untereinander. Für den nicht bereinigten Bereich können sich andere Zuwachsraten ergeben.

Die hier angesprochenen Gesamtausgaben implizieren folgende Nettokreditaufnahmen (Angaben in Mio DM):

	1978	1979	1980	1981
Insges.	2.271	2.190	1.974	1.832
Veränderung in v.H. gegenüber Vorjahr:	+ 9,92	- 3,57	- 9,86	- 7,19

- 6) Die hier ausgebrachten Werte erfassen zu erwartende lineare Erhöhungen, strukturelle Veränderungen und Personalvermehrungen.

Die Ergebnisse der Finanzplanung sind dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik bis zum 15. Februar 1978 durch den von mir mit RdErl. v. 18.7.1977 (SMBL.NW. 6300) bekanntgegebenen neuen Erhebungsbogen mitzuteilen.

Struktur des Finanzausgleichs 1978I. Nominale Entwicklung

	1978		1977	Differenz	
	Mio DM	Anteil		in Mio DM	in %
Allgem. Fin. Zuweisungen	6.067,7	75 %	5.067,6	+ 1.000,1	+ 19,7
Zweckgeb. Fin. Zuweisungen	2.001,0	25 %	1.379,8	+ 621,2	+ 45,0
Verbundbetrag	8.068,7	100 %	6.447,4	+ 1.621,3	+ 25,1

II. Einzelaufteilung

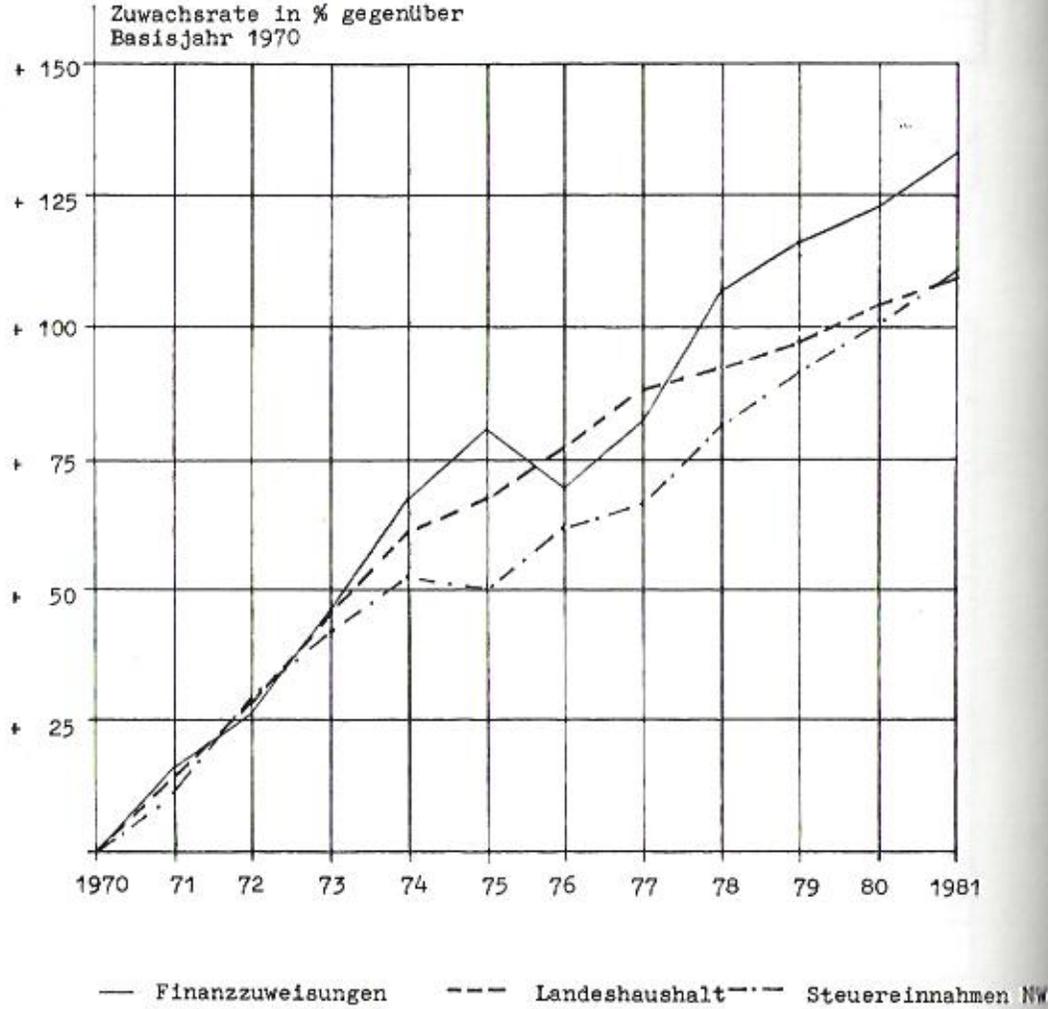
	1978		1977	Differenz	
	Mio DM	Mio DM		in Mio DM	in %
Schlüsselzuweisungen	5.176,7	4.216,6	+ 960,1	+ 22,8	
Ausgleichsstock	150,0	110,0	+ 40,0	+ 36,4	
Kopfbeträge	741,0	741,0	-	-	
Sa. Allgem. Fin. Zuw.	6.067,7	5.067,6	+ 1.000,1	+ 19,7	
Städtebau	630,0	473,5	+ 156,5	+ 33,0	
Abfallbeseitigung	40,0	-	+ 40,0	+ 100,0	
Schulbau	610,0	689,3	- 79,3	- 11,5	
Gesundheitsämter	4,0	4,0	-	-	
Theater u. Orchester	43,0	40,5	+ 2,5	+ 6,2	
Weiterbildung	80,0	77,0	+ 3,0	+ 3,9	
Rettungsdienst	52,0	44,0	+ 8,0	+ 18,2	
Kultureinrichtungen	30,0	21,5	+ 8,5	+ 39,5	
Kom. Verwaltungsbauten	70,0	30,0	+ 40,0	+ 133,3	
Zwischensumme	1.559,0	1.379,8	+ 179,2	+ 12,9	
Wasserwirtschaft	230,0	-	+ 230,0	+ 100,0	
UA III	147,0	-	+ 147,0	+ 100,0	
Sport	65,0	-	+ 65,0	+ 100,0	
Sa. Zweckgeb. Fin. Zuw.	2.001,0	1.379,8	+ 621,2	+ 45,0	

III. Reale Entwicklung

	1978	1977	Differenz	
	Mio DM	Mio DM	in Mio DM	in %
Verbundbetrag	8.068,7	6.447,4	+ 1.621,3	+ 25,1
./. Befrachtung durch Wasserwirtschaft, UA III u. Sport	442,0	-		
= Real	7.626,7	6.447,4	+ 1.179,3	+ 18,3

Finanzzuweisungen an die Gemeinden innerhalb des Steuerverbunds, bereinigtes Volumen des Landeshaushalts und Steuereinnahmen des Landes 1970 - 1981

- Kumulierte Zuwachsraten in % -



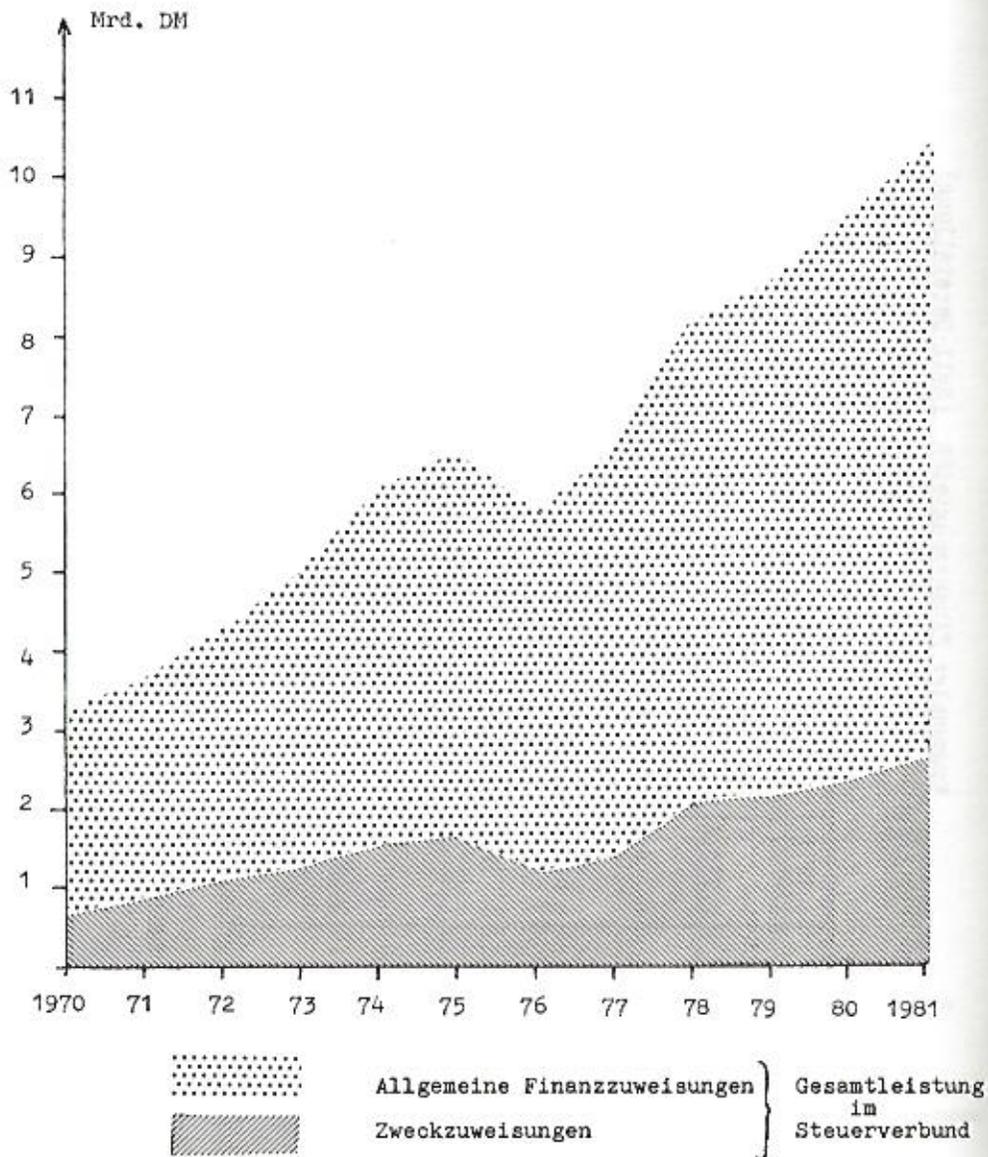
Kommunaler Finanzhaushalt (Soll-Datensatz)

- in Mio DM -

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
I. Allgem. Finanzzuweisungen	2.533,9	2.750,6	3.215,9	3.736,7	4.490,0	4.815,4	4.502,1	5.067,6	6.067,7	6.568,2	7.049,5	7.791,2
Veränd.ges. Vorj.in %	-	+ 8,5	+ 16,9	+ 16,2	+ 20,1	+ 7,2	- 6,5	+ 12,6	+ 19,7	+ 8,1	+ 7,5	+ 10,5
II. Zweckzuweisungen	767,1	848,6	1.000,9	1.192,9	1.570,9	1.660,0	1.221,4	1.379,8	2.001,0	2.186,1	2.349,8	2.597,1
Veränd.ges. Vorj.in %	-	+ 10,6	+ 17,9	+ 19,2	+ 31,7	+ 5,7	- 26,4	+ 13,0	+ 45,0	+ 9,3	+ 7,5	+ 10,5
III. Gesamtleistung im Steuerverbund	3.301,0	3.599,2	4.216,8	4.929,6	6.060,9	6.511,4	5.723,5	6.447,4	8.068,7	8.744,3	9.399,3	10.388,3
Veränd.ges. Vorj.in %	-	+ 9,0	+ 17,2	+ 16,9	+ 22,9	+ 7,4	- 12,1	+ 12,6	+ 25,1	+ 8,4	+ 7,5	+ 10,5

Quellen: 1970 - 1977: Ansätze lt. Haushaltsplan
1978 - 1981: Mifirfi

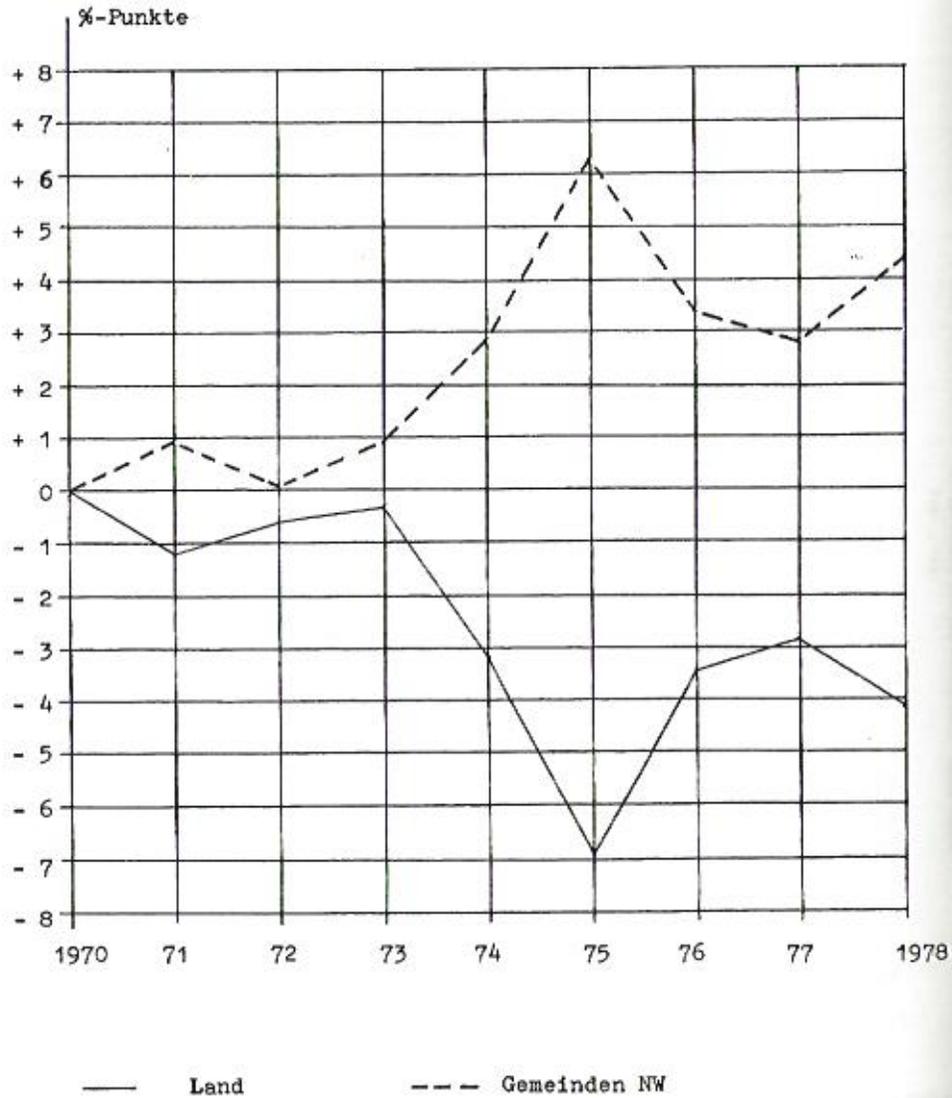
Entwicklung der Allgemeinen Finanzzuweisungen
und der Zweckzuweisungen im Steuerverbund mit
den Gemeinden (GV) NW 1970 - 1981



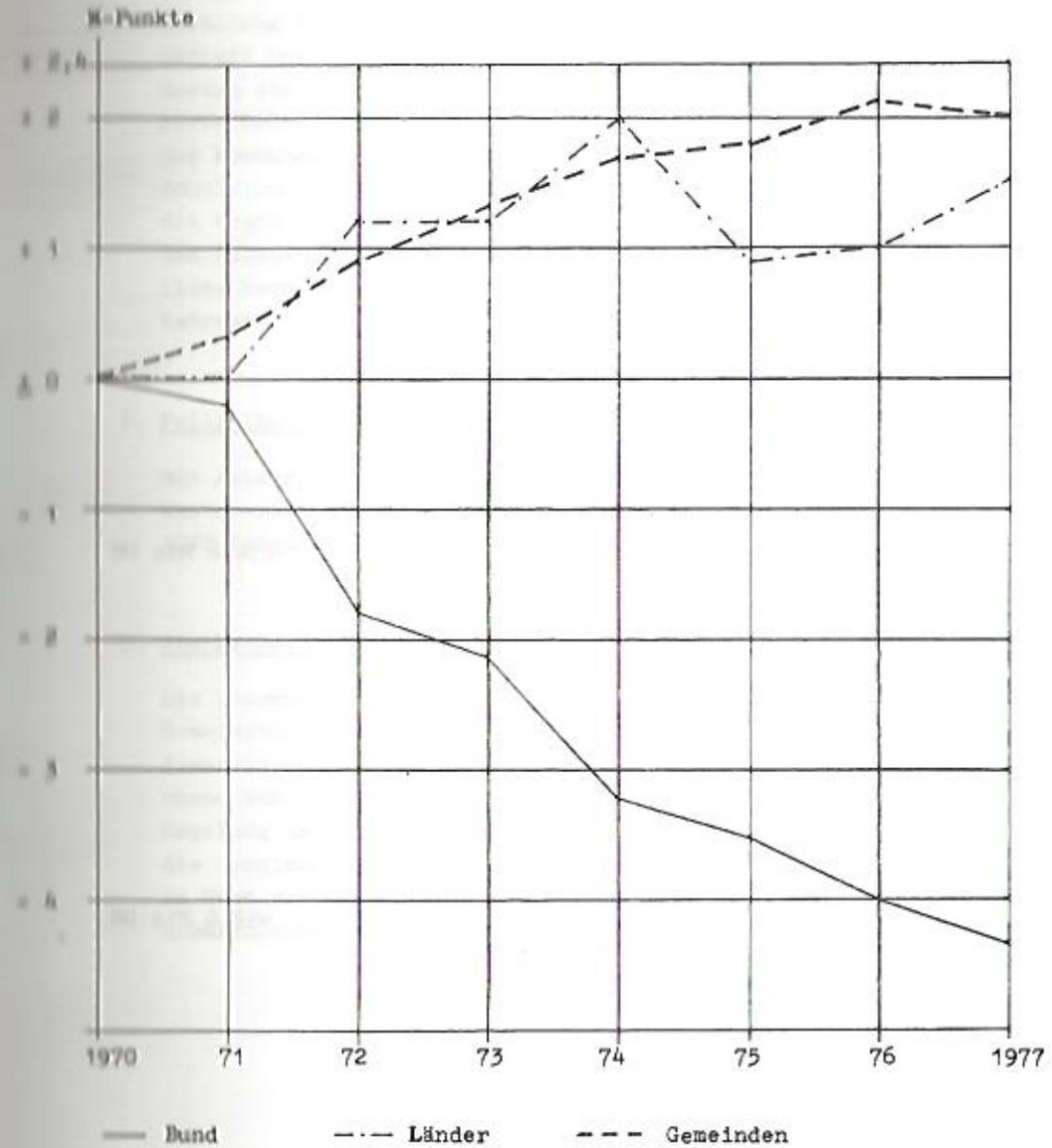
Stichtag	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981		
	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	in	1000 DM	
Grundsteuer A	37,307	34.149	-	0,46	35,994	-	0,45	34,145	+ 0,44	39,743	+ 16,59	41,533	+ 11,59	41,701	+ 17,61										
Grundsteuer Z	612,442	643,938	+ 5,11	706,879	+ 9,77	759,912	+ 7,50	878,595	+ 11,92	1,078,930	+ 11,92	1,078,930	+ 11,92	1,159,666	+ 14,93										
Gewerbesteuer nach Umsatz und Kapital (brutto)	3,085,503	3,354,191	+ 7,74	4,037,966	+ 21,47	4,677,119	+ 15,13	4,918,514	+ 6,66	4,606,024	- 1,67	5,581,649	+ 14,82												
Leohnsteuer	806,935	1,064,786	+ 31,95	1,299,028	+ 16,37	1,404,805	+ 9,38	1,531,746	+ 9,03	1,656,392	+ 6,83	1,772,961	+ 6,34												
Zwecksteuernumlage	1,405,972	1,455,205	+ 10,62	1,796,016	+ 15,61	2,167,647	+ 20,56	2,210,201	+ 1,96	2,095,762	- 6,99	2,254,911	+ 9,69												
Anteil an der Einkommensteuer	2,168,032	2,502,532	+ 15,43	3,102,604	+ 23,90	3,729,454	+ 20,20	4,089,167	+ 8,81	4,194,696	+ 3,36	4,425,124	+ 10,74												
Zuschlag zur Grund- steuer	156,654	153,013	- 11,12	163,110	+ 7,05	197,474	+ 14,42	230,709	+ 27,05	227,075	- 1,51	263,983	+ 16,25												
Zuschlag Steuern und Steuerbeiträge nach h. V.	65,271	89,115	+ 36,02	87,400	+ 0,32	71,604	- 19,91	37,519	+ 7,98	76,201	+ 1,34	71,422	+ 0,18												
Steuerumlagen insgesamt	6,912,674	7,011,654	+ 14,01	9,373,793	+ 20,00	10,664,542	+ 15,90	11,804,811	+ 9,65	11,784,371	+ 0,17	13,240,557	+ 12,42												
Zuschlag der Zwecksteuernumlage	5,506,702	6,256,309	+ 13,61	7,535,777	+ 21,09	8,696,895	+ 14,80	9,594,610	+ 10,31	9,729,209	+ 1,40	10,993,639	+ 15,00												

Stand: 31.12.1981 - 1975: Statistische Berichte des LSA, Reihe S. 11.2
1976: Vierteljahrsstatistik der Kommalfinanzen - Jahresergebnisse
eigene Berechnungen

Verschiebung der Anteile von Land und Gemeinden Nordrhein-Westfalen am Netto-Steueraufkommen 1970 - 1978 in Prozentpunkten



Verschiebung der Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen 1970 - 1977 in Prozentpunkten (ohne Berücksichtigung des Kommunalen Finanzausgleichs)



Strukturverbesserungen der Kommunal Finanzen
in ihrer Auswirkung im Jahr 1978

1. Gemeindefinanzreform

Gerade die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich bei der Gemeindefinanzreform auf Bundesebene für erhebliche Verbesserungen der kommunalen Einnahmenseite eingesetzt, die sich als ein die Finanzautonomie der Gemeinden dynamisch stärkendes Element erwiesen haben. Durch die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer gegen Abführung der wesentlich geringeren Gewerbesteuerumlage haben die Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen ihre Einnahmen seit 1970 kontinuierlich verbessern können.

Auswirkung netto 1978: 3.254,4 Mio DM

2. Kleiner Steuerverbund

Der sogenannte Kleine Steuerverbund hat die Dispositionsfreudigkeit der Gemeinden und Kreise dadurch erhöht, daß das Land ihnen 30 % der Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung der Gemeinde- und Kreisstraßen ohne Einzelbewilligung zur Verfügung stellt:

492,0 Mio DM

3. Schulfinanzreform

Die Schulfinanzreform 1969 hat die Gemeinden von den bis dahin zu tragenden Anteilen zur Besoldung der Lehrer an kommunalen Schulen befreit und ihnen die wesentlich geringeren Kosten der Lernmittelfreiheit und der Schülerbeförderung übertragen. Die Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung durch die Schulfinanzreform, die sich als Saldo aus dem Wegfall der Lehrerstellen-Beiträge und den Belastungen ergibt, die das Land nach altem Recht zu tragen gehabt hätte, wird betragen (vgl. auch Anl. 10):

681,0 Mio DM

4. Polizeikostenbeitrag

Mit Ablauf des Jahres 1966 kam der Polizeikosten-Beitrag in Wegfall, der im Jahre 1978 folgende Größenordnung erreicht hätte:

283,1 Mio DM

5. Krankenhausfinanzierung

Die besondere Fürsorge des Landes für seine Gemeinden kommt auch bei der Krankenhausfinanzierung deutlich zum Ausdruck; abweichend von der wesentlich ungünstigeren Regelung in anderen Bundesländern werden die Gemeinden gemäß § 32 FAG 1978 lediglich in Höhe von 20 % der Gesamtausgaben nach § 9 Krankenhausfinanzierungsgesetz beteiligt.

Gegenüber einer Gemeindebeteiligung von 50 % aller vom Bund nicht gedeckten Kosten nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz wird die Entlastung der Gemeinden bei den Investitionskosten (also ohne Entlastung durch die weggefallenen Betriebskostenzuschüsse) betragen:

239,5 Mio DM

Strukturelle Verbesserung insgesamt in ihrer Auswirkung im Jahr 1978:

4.950,0 Mio DM.
=====

Strukturelle Verbesserungen der kommunalen Finanzen aus der Schulfinanzreform 1972

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Belastung der Gemeinden (GV) durch:									
Übernahme der Kosten der Lernmittelfreiheit und der Schülerfahrkosten	232,8	277,0	311,2	332,3	422,0	545,0	572,2	600,8	647,7
Kürzung der Sonderzuschüsse, der Baubehilfen und des Baudrittels	56,1	66,5	76,8	86,1	96,7	103,7	109,1	116,4	124,7
Kürzung der vertraglichen Zuschüsse	2,6	3,2	4,0	5,0	6,0	6,6	7,1	7,7	8,4
Kürzung der Ergänzungszuschüsse	83,7	105,0	151,3	200,3	236,2	260,3	279,4	304,5	333,3
Zwischensumme	375,2	451,7	543,3	623,7	760,9	915,6	967,8	1.029,4	1.114,1
Entlastung von Lehrerstellenbeiträgen	695,3	794,6	904,0	1.077,0	1.274,1	1.404,0	1.505,0	1.640,3	1.795,1
Nettoverbesserung	320,1	342,0	360,7	453,3	513,2	488,4	537,2	610,9	681,0

Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden NW 1976
(ohne besondere Finanzierungsvorgänge)

I. Einnahmen	Mio DM	in % der Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge	II. Ausgaben	Mio DM	in % der Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge
Steuern	10.994	34,8	Personalausgaben	10.303	30,3
Zuweisungen vom Land im Rahmen des Steuerverbunds	6.205	19,6	Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand 3)	4.872	14,3
Sonstige Landeszuweisungen 1)	3.308	10,5	Zinsausgaben	1.829	5,4
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb 2)	7.176	22,7	Leistungen der Sozialhilfe u.ä. 4)	5.161	15,2
Zuweisungen und Zuschüsse vom Bund	1.083	3,4	Sachinvestitionen	8.649	25,5
Beiträge und ähnliche Entgelte	606	1,9	Sonstige Ausgaben	3.162	9,3
Sonstige Einnahmen	2.249	7,1			
Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge insgesamt	31.621	100,0	Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge	33.976	100,0

1) Wegen statistischer Differenzen entsprechen die Zuweisungen nicht den in der Haushaltsrechnung des Landes ausgewiesenen Beträgen. Hier wurden die Beträge der Landeshaushaltsrechnung zugrundegelegt.

2) Ohne Zuführung vom Vermögenshaushalt und ohne kalkulatorische Einnahmen

3) Ohne Sachleistungen für Zivilschutz und ohne kalkulatorische Kosten

4) Ohne Lastenausgleichsleistungen, einschl. Kindergeld

Quelle: Orientierungsdaten; eigene Berechnungen

Leistungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen
im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977 1)	1978 2)
a) <u>Öffentlicher Personennahverkehr</u>									
Bundesmittel	83,6 ³⁾	151,3 ³⁾	182,7	228,3	234,0	287,5	275,0	260,1	234,8
Landesmittel (einschl. Planungskosten für Stadtbahnen)	68,5	147,1	200,2	274,5	315,7	310,1	373,7	381,9	379,4
b) <u>Kommunaler Straßenbau</u>									
Bundesmittel	120,9	142,3	228,2	260,1	197,0	275,4	216,6	240,5	240,5
Landesmittel	130,5	145,5	131,8	155,9	152,1	182,6	172,5	180,3	157,0
<u>Summen a) und b)</u>									
Bundesmittel	204,7	293,6	410,9	488,4	431,0	562,9	491,6	500,6	475,3
Landesmittel	199,0	292,6	332,0	430,4	467,8	492,7	546,2	562,2	536,4
<u>Insgesamt</u>	403,7	586,2	742,9	918,8	898,8	1055,6	1037,8	1062,8	1011,7

1) Ansatz

2) Entwurf

3) Hierin enthalten 52,7 bzw. 91,3 Mio DM für anderweitig aufgenommene Darlehen, für die im Rahmen der Bundesfinanzhilfen Schuldendiensthilfen gewährt wurden.

Netto-Schuldaufnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Gemeinden am Kreditmarkt und deren Anteil an den Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) 1973 - 1981

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1973 - 1981
	I S T		I S T		SOLL	Entwurf	PLANUNG			insgesamt
Netto-Schuldaufnahme Land - Mill. DM -	- 189	1.608	4.417	2.909	3.738	4.667	4.274	3.819	2.989	28.232
Anteil an den Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) - % -	- 0,7	5,0	12,6	8,0	9,7	10,5	9,0	7,6	5,6	7,5
Netto-Schuldaufnahme Gemeinden - Mill. DM -	2.051	1.812	2.343	2.137	2.066	2.271	2.190	1.974	1.832	18.676
Anteil an den Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) - % -	7,9	6,0	7,1	6,3	5,8	5,9	5,3	4,5	3,9	5,9

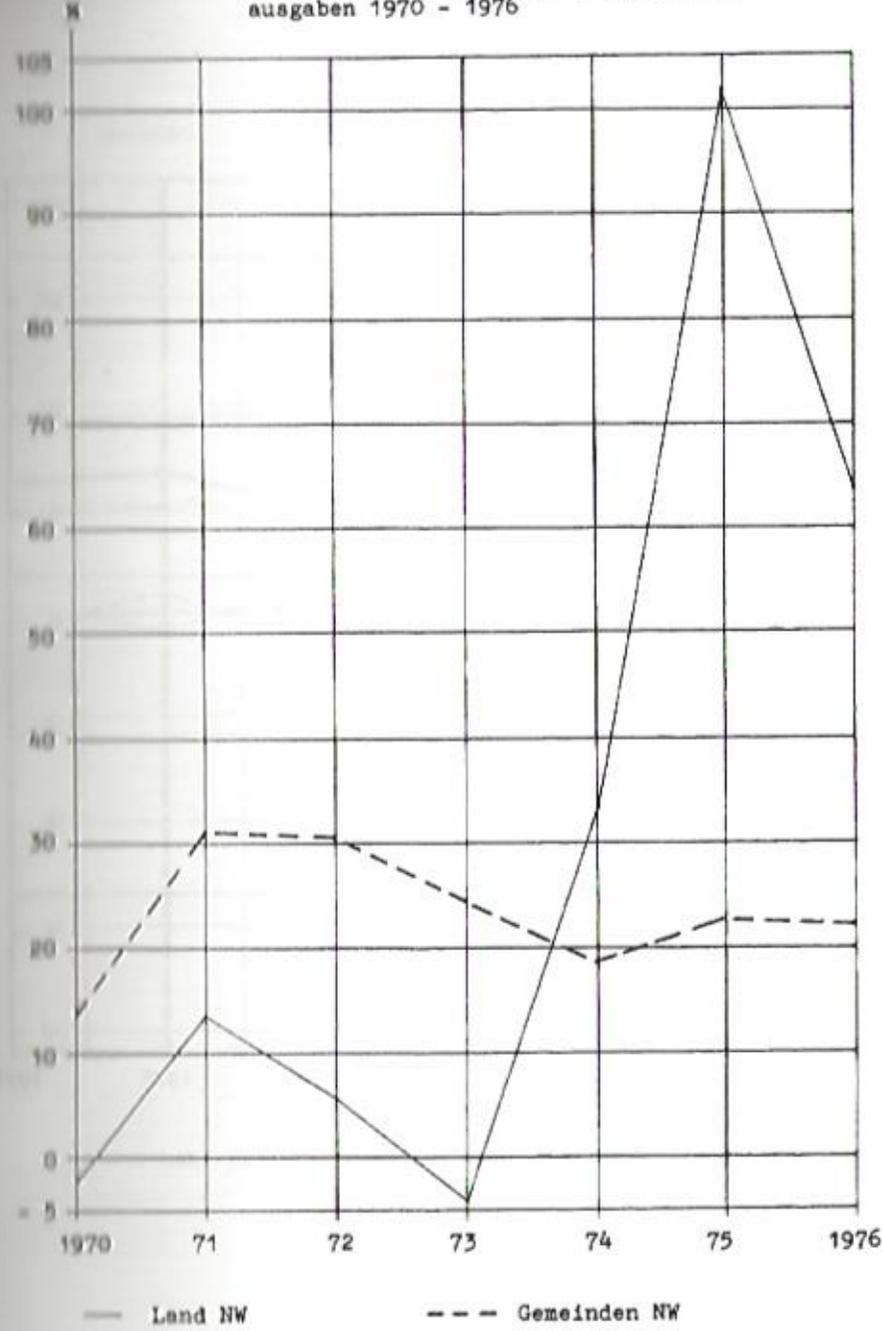
Quellen:

Land: 1973 - 1974: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1/II
 1975 - 1976: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1/III
 1977: Haushaltsplan einschl. Nachtragshaushalt vom 5. Juli 1977
 1978 - 1981: Mifrif

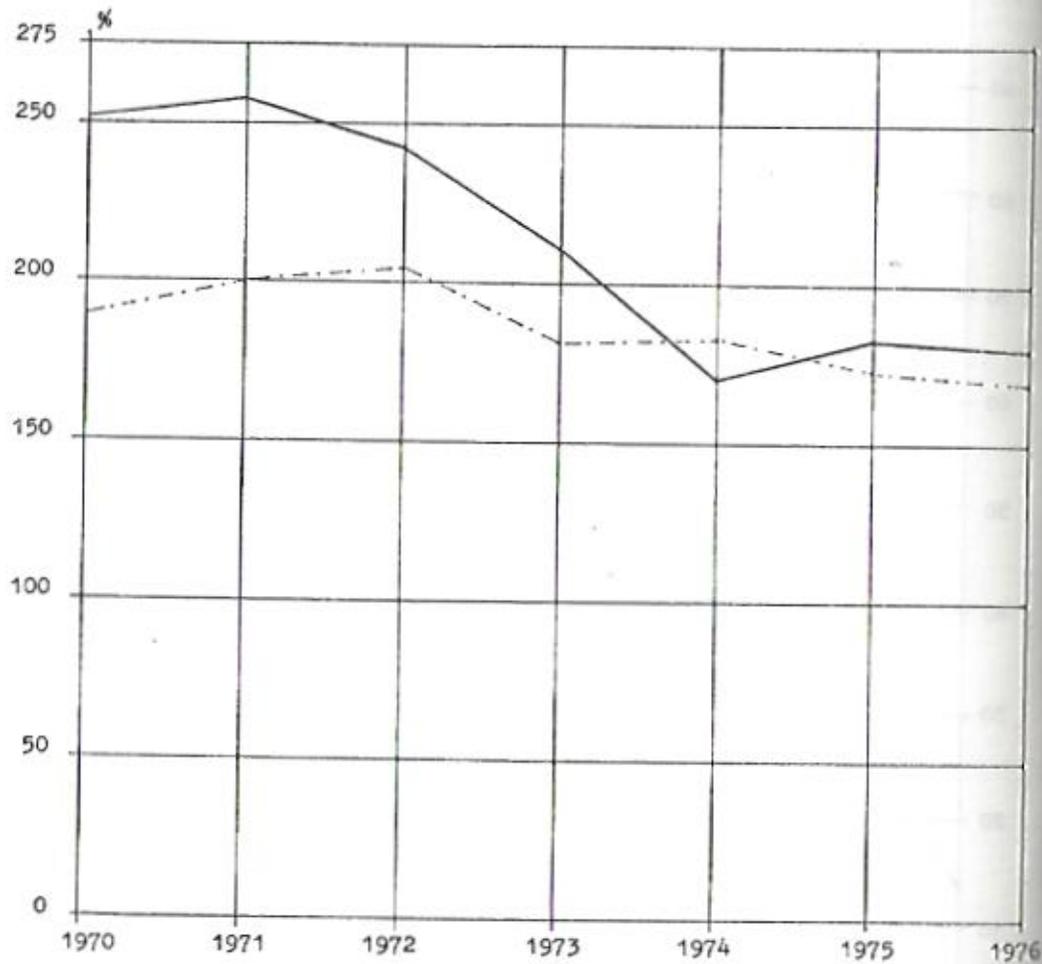
Gemeinden: 1973 - 1974: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1/II
 1975 - 1976: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1/III
 1977 - 1981: Orientierungsdaten

eigene Berechnungen

Nettokreditaufnahmen von Land und Gemeinden NW in % ihrer Investitionsausgaben 1970 - 1976



Schulden der Gemeinden NW in % ihrer
Steuereinnahmen 1970 - 1976

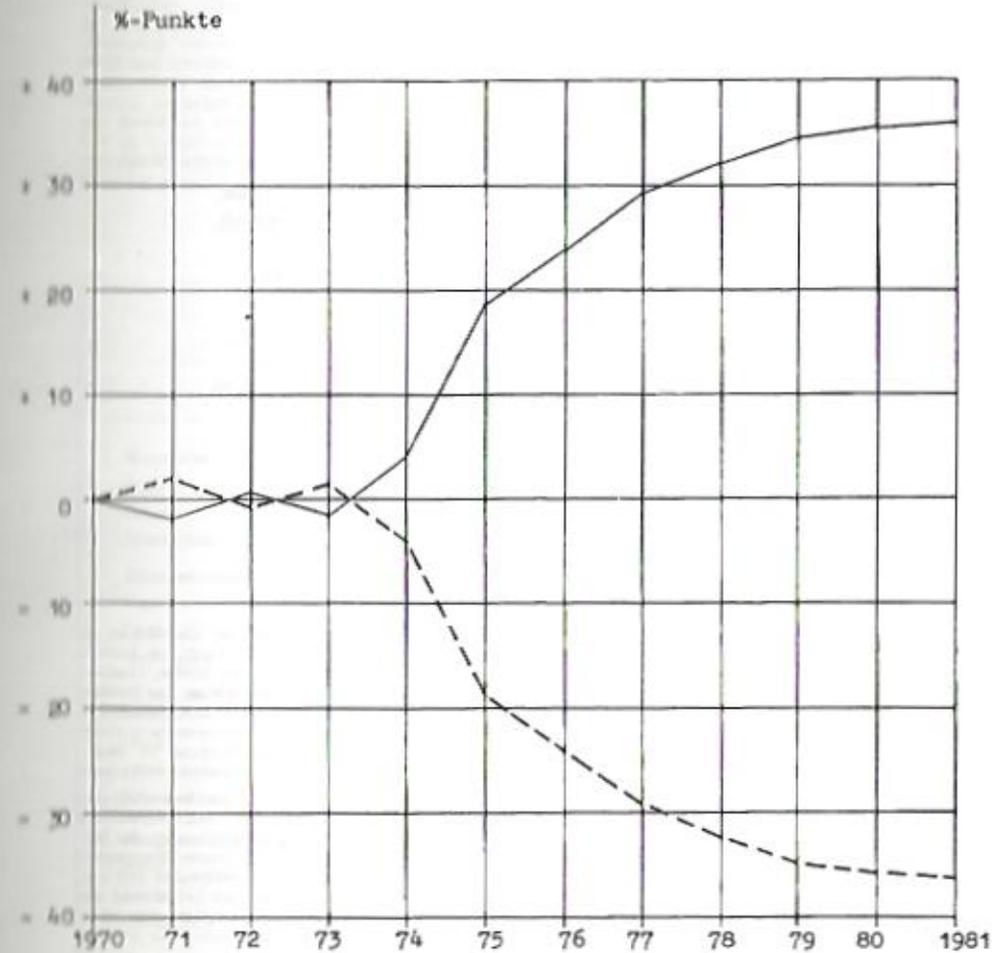


— kreisfreie Städte NW

- - - kreisangehörige Gemeinden und Ämter NW

Anteile von Land und Gemeinden NW an der
Gesamtverschuldung aus Kreditmarktmitteln
1970-1981

- Veränderung in %-Punkten gegen-
über Vorjahr -



— Land NW

- - - Gemeinden NW

15.09.77

AUSZUG

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Waffenschmidt, Rawe, Dr. Schneider, Dr. Dregger, Braun, Schwarz, Sick, Hauser (Krefeld), Dr. Möller, Dr. Wallmann, Dr. Walgel, Dr. Jahn (Münster), Frau Dr. Neumeister, Spranger, Vogel (Ennepetal), Dr. Dollinger, Dr. Häfele, Franke, Dr. Zeitel, Dr. Warnke, Dr. Schulte (Schwäbisch Gmünd), Dr. Hoffacker, Dr. Köhler (Wolfsburg), Frau Hoffmann (Hoya), Dr. van Aerssen, Dr. Nothelfer, Krey, Köster, Weber (Heidelberg), Tillmann, Dr. Jobst, Dr. Hübsch, Feinendegen, Vogl (Düren), Burger, Milz, Dr. Sprung, Dr. Hornhues, Helmrich, Dr. Hammans und der Fraktion der CDU/CSU
— Drucksache 8/244 —

Lage der Städte, Gemeinden und Kreise

Der Bundesminister des Innern — O II 1 — 139 110/7 — und der Bundesminister der Finanzen — V A 4 — FV 5010 — 220/77 — haben mit Schreiben vom 15. September 1977 namens der Bundesregierung die Große Anfrage wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung mißt dem verfassungsrechtlich garantierten Recht der Städte, Gemeinden und Kreise auf Selbstverwaltung einen ähnlich gewichtigen Rang zu wie dem föderativen Staatsaufbau. Die Aufteilung der Kompetenzen auf Bund, Länder und Gemeinden stärkt die demokratische Vielfalt, beugt denkbarem Machtmißbrauch vor und ermöglicht bürgernahe Verwaltung. Die eigenständige politische Willensbildung auf der kommunalen Ebene ist ein unverzichtbarer Bestandteil des gegliederten und demokratischen Staates, sie sichert bürgerschaftliche Mitwirkung und individuelle Freiheit.

Die Bundesregierung hat bereits mehrfach, insbesondere in ihrer Antwort auf die Große Anfrage

betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise im Jahre 1974 (Drucksache 7/2409), auf den hervorragenden Platz hingewiesen, den Städte, Gemeinden und Kreise im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland einnehmen und den hohen Rang betont, den die freie Selbstverwaltung durch von der Bürgerschaft gewählte Organe im demokratischen System der Bundesrepublik verkörpert.

Die Bundesregierung wiederholt und bekräftigt diese Aussage: Ohne kommunale Selbstverwaltung gibt es weder den mündigen Bürger noch die bürgernahe Verwaltung. Dort, wo vitaler Bürgergeist zu Hause ist, wo verantwortungsbewußte und verantwortungsbereite Menschen am Leben und der Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft mitwirken, bietet sich auch kein Betätigungsfeld für extreme und antidemokratische Kräfte.

Ein derartiges Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung erfordert geeignete Formen der Teilhabe der Städte, Gemeinden und Kreise am staat-

lichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Die Bundesregierung hat deswegen der kommunalen Ebene förmliche Mitwirkungsrechte bei der Vorbereitung von Gesetzesinitiativen sowie von Entwürfen zu Verordnungen und Verwaltungsvorschriften eingeräumt.

Nach dem im Grundgesetz angelegten zweistufigen Staatsaufbau gehören die Gemeinden zum Bereich der Länder. Das Grundgesetz verteilt daher die staatlichen Aufgaben grundsätzlich nur zwischen Bund und Ländern. Ob Aufgaben der Länder von Landes- oder Kommunalbehörden wahrgenommen werden, ist hauptsächlich landesinternen Regelungen überlassen. Das gilt auch für die Entscheidung, wer im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden eine öffentliche Aufgabe zu finanzieren hat. Der Bund hat grundsätzlich keinen Einfluß darauf, wen

landesintern die Finanzierungslast für Aufgaben trifft, die nach Artikel 104 a GG in der Finanzierungszuständigkeit der Länder liegen.

Diese Ausgangslage macht deutlich, daß nach Artikel 106 ff. GG die Hauptverantwortung für die Ausstattung der Gemeinden mit den für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmitteln bei den Ländern liegt. Die den Gemeinden vom Grundgesetz selbst oder vom Grundgesetz in Verbindung mit einem Bundesgesetz zugewiesenen Steuereinnahmen (Realsteuern, Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer) können vom System unserer Finanzverfassung her daher immer nur einen Teil der Finanzausstattung der Gemeinden decken. Es liegt in der Verantwortung der Länder, welche Finanzmittel ihre Gemeinden darüber hinaus erhalten und wie hoch demgemäß letztlich

Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften

Art des Nachweises (Gebietskörperschaft)	1970	1976	Anstieg		Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten 1970 bis 1976
	Mrd. DM		v. H.		
I. Einnahmen insgesamt					
Bund	88,29	135,78	47,49	+ 53,8	+ 7,4
Länder	74,59	139,42	64,83	+ 86,9	+ 11,0
Gemeinden	50,83	101,91	51,08	+ 100,5	+ 12,3
Steuereinnahmen					
Bund	83,71	130,90	47,19	+ 56,4	+ 7,8
Länder ¹⁾	52,16	94,91	42,75	+ 82,0	+ 10,5
Gemeinden ²⁾	16,67	34,20	17,50	+ 104,8	+ 12,7
Anteil am Gesamtsteueraufkommen in v. H.					
Bund	54,2	48,8			
Länder	33,9	35,5			
Gemeinden	10,8 ³⁾	12,8			
II. Ausgaben insgesamt					
Bund	87,87	161,67	73,80	+ 84,0	+ 10,7
Länder	77,65	154,70	77,05	+ 99,2	+ 12,2
Gemeinden	56,71	105,78	49,07	+ 86,5	+ 11,0
III. Finanzierungssalden					
Bund	+ 0,42	- 25,89	—	—	—
Länder	- 3,06	- 15,28	—	—	—
Gemeinden	- 5,88	- 3,87	—	—	—

¹⁾ Länder einschließlich kommunaler Steuern der Stadtstaaten

²⁾ Gemeinden ohne kommunale Steuern der Stadtstaaten

³⁾ einschließlich vorgesehendem Gewerbesteuerertrag von 1969 (rd. 800 Millionen DM) = 11,3 v. H.

die Finanzausstattung ihrer Gemeinden ist. Das kommt auch deutlich in Artikel 106 Abs. 7 GG zum Ausdruck. Die Zuständigkeit des Bundes für die Kommunalfinanzen ist auf globale gesetzgeberische Maßnahmen beschränkt. Eine grundsätzliche Verbesserung der Gemeindefinanzen im Sinne eines Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gehört nicht zu den Aufgaben des Bundes und ist mit globalen Maßnahmen auch nicht zu erreichen. Der Ausgleich des Steuerkraftgefälles kann daher nur durch die Länder über den kommunalen Finanzausgleich herbeigeführt werden.

In einer finanzwirtschaftlichen Betrachtung können die Gemeinden nicht isoliert, sondern nur im Zusammenwirken mit den übrigen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik dargestellt werden. Da Ausgangspunkt zahlreicher Fragen die Finanzsituation der Gemeinden ist, gibt die Bundesregierung einleitend eine Übersicht über die Finanzsituation der Gemeinden und im Vergleich dazu des Bundes und der Länder (s. Seite 2).

Das Jahr 1976 war für die Gemeinden und Gemeindeverbände nach der Rezession finanzpolitisch ein Jahr der Konsolidierung. Das geht aus der kommunalen Finanzstatistik für das Jahr 1976 hervor, die das Statistische Bundesamt im April 1977 bekanntgegeben hat. Auch die Deutsche Bundesbank hat im Geschäftsbericht 1977 festgestellt, daß die Gemeinden mit der Konsolidierung ihrer Haushalte am weitesten vorankamen. Die bisher vorliegenden statistischen Daten für 1977 weisen aus, daß die Kommunen auch für das laufende Haushaltsjahr weitere Fortschritte in ihrer Haushaltskonsolidierung erzielen.

Die gegenüber dem Vorjahr positivere Entwicklung der kommunalen Finanzen im Jahr 1976 war gekennzeichnet durch einen starken Einnahmewuchs von 11,9 v. H. und einen niedrigen Ausgabenanstieg von 3,7 v. H. Als Folge dieser sehr unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabenentwicklung ist das Finanzierungsdefizit der Kommunen 1976 auf ein Drittel des Vorjahresbetrages, nämlich auf rd. 3,9 Mrd. DM, gesunken. Da die Nettokreditaufnahme um 18 v. H. von 6,8 Mrd. auf 5,6 Mrd. DM zurückgeführt wurde, hatten die Gemeinden (GV) die Möglichkeit, sogar ihren Kassen- und Rücklagenbestand zum Jahresende zu erhöhen.

Das Verhältnis von Nettokreditaufnahmen zu Gesamtausgaben gibt an, wie weit sich die Gebietskörperschaften zur Deckung ihrer Ausgaben verschuldeten:

	Bund	Länder	Gemeinden (GV)
Nettokreditaufnahme in v. H. der Ausgaben ...	15,9	10,3	5,3

Wenn die Gemeinden (GV) im Jahr 1976 nur 5,3 v. H. ihrer Gesamtausgaben durch Kredite finan-

zierten, kommt auch darin der erreichte Konsolidierungsgrad zum Ausdruck.

Zu der kräftigen Einnahmesteigerung trugen nahezu alle bedeutenden Einnahmeposten bei.

Die Steuereinnahmen der Kommunen wuchsen mit einer Rate von 12,7 v. H. stark an. Damit setzte sich der langjährige Trend fort, der für die Gemeinden (GV) von 1970 bis 1976 zu einer Steigerung von durchschnittlich jährlich 12,7 v. H. geführt hat. Die vergleichbaren Zuwachsraten der Länder betragen 10,5 v. H., beim Bund stiegen die Steuereinnahmen gleichzeitig jährlich um 7,8 v. H. Das hatte zur Folge, daß der kommunale Anteil am Gesamtsteuereinkommen 1976 — wie in den Vorjahren — zunahm; er wurde von 10,6 v. H. ¹⁾ in 1969, dem Jahr vor der Gemeindefinanzreform, auf 12,8 v. H. in 1976 erhöht.

Für die Entwicklung der Gesamteinnahmen waren auch die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern bedeutsam. Nicht zuletzt aufgrund des Programms der Bundesregierung zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen stiegen sie 1976 gegenüber 1975 um 10,5 v. H. an. Auch die laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern wurden um 4,1 v. H. erhöht.

Die stärksten Einnahmesteigerungen ergaben sich bei den der Kostenentwicklung angepaßten Beitragseinnahmen (+ 18,4 v. H.) und sonstigen Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, hauptsächlich Gebühren (+ 16,3 v. H.).

Insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Steuerentwicklung bei den verschiedenen Gebietskörperschaften ergaben sich große Unterschiede bei den Einnahmewüchsen: Die Einnahmen des Bundes stiegen zwischen 1973 und 1976 mit 53,8 v. H. fast nur halb so schnell wie die der Gemeinden mit 101,9 v. H.

Abschnitt I

Kommunale Kosten der Bundesgesetzgebung

1. Wie will die Bundesregierung konkret ihre Ankündigung verwirklichen: „Darüber hinaus bemüht sich die Bundesregierung in ihrer zukünftigen Gesetzgebungsarbeit zu verhindern, daß den Städten, Kreisen und Gemeinden zusätzliche erhebliche finanzwirtschaftliche Belastungen ohne entsprechenden Ausgleich zugemutet werden“ (Z. 93 der Regierungserklärung)? Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß auch im Einzelfall unerhebliche Belastungen der Gemeinden (GV) in ihrer Summierung innerhalb einer Wahlperiode zu erheblichen finanzwirtschaftlichen Belastungen führen können?

Angesichts der angespannten Finanzlage der öffentlichen Haushalte bemüht sich die Bundesregierung, neue Gesetze und Maßnahmen mit Kostenauswirkungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände

¹⁾ vorgezogenes Gewerbesteuererlösen abzüglich ersparter Umlage von ca. 1,6 Mrd. DM abgesetzt.

an sich gründlicher Ermittlung der finanziellen Belastungen des parlamentarischen Gremien vorzuziehen. Dabei wird im Zusammenhang mit der gemeinsamen kommunalen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu entscheiden sein, ob ein Gesetz die Finanzierungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbände übersteigt. Grundsätzlich wird die Bundesregierung keine Gesetzes- und Verordnungsvorhaben beschließen, die zu einer finanziellen Überforderung der Kommunen führen würden. Die Bundesregierung befindet sich damit in Übereinstimmung mit entsprechenden Äußerungen des Bundesrates und den Wünschen der kommunalen Spitzenverbände. Sie geht davon aus, daß die kommunalen Spitzenverbände die Beteiligungsmöglichkeiten nach den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages und der Bundesministerien intensiv nutzen und ihre Vorstellungen und Erfahrungen über die Notwendigkeit und den Umfang neuer Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf deren Finanzierbarkeit, darlegen. Die Bundesregierung erwartet, daß die kommunalen Spitzenverbände verstärkt zur Ermittlung der Gesetz- und Verordnungskosten beitragen und dabei zur Frage der Finanzierbarkeit Stellung nehmen werden.

Im übrigen gilt auch für den kommunalen Bereich, daß — ebenso wie bei Bund und Ländern — neue Aufgabenstellungen zur Überprüfung bisheriger Prioritäten führen müssen. Nach Auffassung der Bundesregierung entspricht ein isolierter Ausgleich von finanziellen Belastungen der Kommunen aufgrund einzelgesetzlicher Regelungen nicht den Grundsätzen unserer Finanzverfassung. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen kann nur in periodischen Abständen bei einer Überprüfung des finanziellen Gesamtstatus aller Gebietskörperschaften nach dem Maßstab des Artikels 106 GG im Rahmen der jeweils fälligen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer beurteilt werden.

Die Bundesregierung weist darauf hin, daß das in der Frage angeführte Zitat nur im Zusammenhang mit den übrigen Aussagen zur kommunalen Finanzwirtschaft zutreffend gewertet werden kann. Sie hat in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 aus ihrer gesamtpolitischen Verantwortung heraus, Bund, Länder und Gemeinden (GV) in ihrem Zusammenwirken zu sehen, deshalb auch geäußert: „Wir gehen davon aus, daß die Auswirkungen steuerlicher Beleichterungen gemäß den Grundsätzen des Artikels 106 des Grundgesetzes von allen Gebietskörperschaften zu tragen sein werden.“ Darin drückt sich auch die Überzeugung aus, daß keine Gebietskörperschaft erwarten kann, zwar an den Mehreinnahmen durch die Steuerprogressionen beteiligt zu werden, von den Folgen einer allgemeinen Steuersenkung aber ausgenommen zu bleiben. Wegen der angespannten Finanzlage wurde in der Regierungserklärung ausdrücklich betont: „Wir können den Gemeinden zwar keine generelle Verbesserung ihrer Finanzausstattung zusagen, aber wir werden dafür sorgen, daß die bisherigen Programme der Bundesregierung zur Verbesserung der Lebensqualität der Gemeinden fortgeführt werden.“

2. Ist die Bundesregierung bereit, künftig in Entwürfen von Gesetzen und Verordnungen die daraus den Gemeinden (GV) entstehenden Kosten investiver Maßnahmen, Personalkosten und sonstigen Folgekosten darzustellen? Hat die Bundesregierung in diesem Zusammenhang erwogen, Rechnungsabläufe, kommunale Verwaltungen, Hochschulen oder andere Einrichtungen mit der Durchführung von Planspielen zu beauftragen? Sieht die Bundesregierung andere Möglichkeiten, vor dem Erlaß von Gesetzen und Verordnungen die gesamten Kostenfolgen für die Gemeinden (GV) zu klären?

Wie die Bundesregierung bereits in ihren Antworten vom 22. Juli 1974 und vom 22. März 1977 auf entsprechende Fragen dargelegt hat — vgl. Drucksache 7/2409 und Drucksache 8/212 —, sieht die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien in ihrem besonderen Teil (GGO II) vor, daß in der Begründung von Gesetzentwürfen die Auswirkungen auf die Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände — aufgegliedert nach Sachkosten und Personalausgaben — aufzuführen sind. Darüber hinaus stellt die GGO II in ihren Vorschriften über die Beteiligung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände an der Vorbereitung von Entwürfen sicher, daß die Länder und die auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände, deren Belange berührt werden, an der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften möglichst frühzeitig beteiligt werden.

Bei der Kostenermittlung haben sich in vielen Fällen jedoch trotz Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände Schwierigkeiten ergeben. So hat das Deutsche Institut für Urbanistik zur letzten Novellierung des Bundeshaushaltsgesetzes zwar Kostenuntersuchungen durchgeführt und diesen Untersuchungen auch die Ergebnisse von Planspielen zugrunde gelegt. Das Institut hat aber betont, daß gerade die Fragen des jeweiligen Verwaltungsaufwandes nur unter Einbeziehung der spezifischen lokalen Gegebenheiten beantwortet werden konnten und damit Hochrechnungen von Kostenschätzungen im Bundesmaßstab methodisch nicht möglich waren.

Eine zentrale Vorausermittlung der Kosten wird auch in einigen Fällen kaum möglich sein, z. B.

- bei einer Rahmengesetzgebung des Bundes, deren Kostenumfang von der Ausgestaltung durch die Länder abhängt (z. B. Bundesnaturschutzgesetz)
- bei Bundesgesetzen, die Länder und Kommunen in einzelnen Bereichen eigene Entscheidungsmöglichkeiten einräumen (z. B. Bundessozialhilfegesetz)
- bei Bundesgesetzen, die sich auf einzelne Kommunen sehr unterschiedlich auswirken (z. B. Entwurf eines Bundesberggesetzes).

Im übrigen führen Maßnahmen des Bundes bei den Gemeinden (GV) nicht nur zu Kosten sondern auch zu finanziellen Entlastungen (z. B. Haushaltsstrukturgesetz, Gesetz zur Änderung des ersten Gesetzes

zur Überleitung von Lasten und Deckungsmitteln auf den Bund). Auch hier gibt es Fälle, bei denen die Höhe der finanziellen Entlastungen schwierig zu ermitteln ist.

Der Bundesminister des Innern hat zwischenzeitlich vom Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer ein Verfahren zur besseren Vorausschätzung des durch den Vollzug neuer Gesetze entstehenden zusätzlichen Personalbedarfs erarbeiten lassen. Das Verfahren wird z. Z. erprobt.

Über den ersten Testversuch wurde dem Haushalts- und dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 3. Mai 1977 ein Bericht vorgelegt. Die Erprobung wird fortgeführt.

Das Verfahren sieht auch die Durchführung von Planspielen zur Ermittlung bestimmter Kostenfaktoren vor. Ob und ggf. in welchem Umfang Planspiele zur Ermittlung der den Gemeinden entstehenden Kosten sinnvoll erscheinen, hängt — wie das oben erwähnte Beispiel des Bundesbaugesetzes zeigt — weitgehend von der Gesetzesmaterie ab und ist nur im Einzelfall zu entscheiden.

3. Ist die Bundesregierung bereit, bei künftigen Gesetzen und Planungen, die die Gemeinden (GV) finanziell belasten, auch die notwendigen Finanzmittel bereitzustellen?

Auf entsprechende Fragen hat die Bundesregierung bereits in ihren Antworten vom 22. Juli 1974 und vom 22. März 1977 — vgl. Drucksache 7/2409 und Drucksache 8/212 — im wesentlichen folgendes erklärt:

- Würde in der Finanzausstattung von Bund und Ländern — Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) gelten dabei als Einnahmen und Ausgaben der Länder — eine wesentliche Verschiebung zu Lasten einer bundesstaatlichen Ebene eintreten — z. B. auch aufgrund von Bundesgesetzen mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Gemeinden — so sieht die Finanzverfassung eine Korrektur der Steuerverteilung vor, und zwar über eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer.
- Den Belastungen durch einzelne Gesetze oder Maßnahmen kann in der Regel nicht gesondert Rechnung getragen werden.

Diesen Erklärungen hat die Bundesregierung nichts hinzuzufügen. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 Bezug genommen.

4. Welche seit 1970 ergangenen Gesetze, Verordnungen und Pläne des Bundes haben finanzielle Belastungen für die Gemeinden (GV) mit sich gebracht und in welcher Höhe?

Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zu Umfang und Folgen der

Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger — Drucksache 8/212 — am 22. März 1977 erklärt, daß

- ihr eine Zusammenstellung der finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen und Rechtsverordnungen auf die Gemeinden nicht vorliegt,
- zur Erfassung dieser Auswirkungen ein erheblicher Verwaltungsaufwand insbesondere bei Ländern und Gemeinden erforderlich wäre und
- es ihr vor allem wegen der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze über die Finanzausstattung der föderativen Ebenen nicht sinnvoll erschienen ist, die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Gesetze und Rechtsverordnungen aufzulisten.

5. Ist die Bundesregierung bereit, bei der Neuverteilung des Steueraufkommens die durch Gesetze, Verordnungen und Maßnahmen des Bundes gestiegenen Belastungen der Gemeinden (GV) angemessen zu berücksichtigen?

Die Bundesregierung hat den Verfassungsforderungen des Artikels 106 GG stets entsprochen. Artikel 106 GG sieht im einzelnen vor:

- Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben (Artikel 106 Abs. 3 GG).
- Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt (Artikel 106 Abs. 4 GG).
- Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) (Artikel 106 Abs. 9 GG).

Nach der Verfassung werden die Gemeinden bei den Verhandlungen über die Neuverteilung der Umsatzsteuer durch die Ministerpräsidenten der Länder vertreten, weil nach dem Grundgesetz die Gemeinden zur bundesstaatlichen Ebene der Länder gehören. Die Länder sind somit auch verantwortlich für die Finanzausstattung ihrer Gemeinden. Soweit Veränderungen in der Finanzausstattung der Länder unter den Voraussetzungen des Artikels 106 Abs. 3 und 4 GG eintreten, werden die Gemeinden von den Ländern daran beteiligt. Der Bund hat durch die am 1. Juli 1977 zwischen den Regierungschefs des Bundes und der Länder getroffene Vereinbarung über die Neuregelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer für die Jahre 1977 und 1978 die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Finanzkraft der Länder — auch im Interesse einer Stärkung der Investitionstätigkeit der Gemeinden — erheblich verbessert wird. Die Bundesregierung erwartet deshalb, daß die Länder den Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen werden.

im übrigen wird Bezug genommen auf die Antwort zu Frage 13.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß trotz aller Sparanstrengungen der Gemeinden (GV) in den letzten Jahren die Zuwachsraten der Ausgaben in den gemeindlichen Verwaltungshaushalten ständig höher ist als die Zuwachsraten der Einnahmen?

Die Zuwachsraten der Ausgaben in den gemeindlichen Verwaltungshaushalten haben sich ebenso wie die Zuwachsraten der Einnahmen unterschiedlich entwickelt. Wie die Auswertung einer längerfristigen Entwicklung der gemeindlichen Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit dem Finanzbericht 1977 ergeben hat, war die Zuwachsraten der Ausgaben nicht ständig höher als die Zuwachsraten der Einnahmen.

Die Steigerungsrate in den Verwaltungshaushalten der Gemeinden betrug z. B. von 1972 auf 1973 bei den Einnahmen + 17,0 v. H. und bei den Ausgaben + 14,3 v. H. Auch von 1975 auf 1976 liegt die Steigerungsrate in den Verwaltungshaushalten bei den Einnahmen höher als bei den Ausgaben (Einnahmen + 11,4 v. H., Ausgaben + 7,2 v. H.).

Die wesentliche Ursache dafür, daß in den genannten Jahren die Steigerungsrate in den Verwaltungshaushalten bei den Einnahmen höher als bei den Ausgaben war, sieht die Bundesregierung in den Sparanstrengungen der Gemeinden.

Abschnitt II

Kommunale Leistungen für die Soziale Sicherheit

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die ständig steigenden, großen finanziellen Belastungen der Gemeinden (GV) durch die Sozialhilfe?

Der Bund hat das Gebiet der Sozialhilfe aufgrund seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Artikel 74 Nr. 7 GG durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelt.

Eigene Verwaltungszuständigkeiten besitzt der Bund nicht, vielmehr fallen die Aufgaben der Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden. Als Folge davon müssen die Länder und insbesondere die Gemeinden die Kosten der Sozialhilfe selbst tragen (Artikel 30, 83, 104 a Abs. 1 GG). Eine Ausnahme ergibt sich im Bereich der Tuberkulosehilfe (§ 48 ff., 66 BSHG), bei der der Bund gem. Artikel 104 a Abs. 3 GG eine eigene Finanzierungskompetenz hat.

Höhe und Entwicklung der Sozialhilfearbeitungen werden grundsätzlich durch die Regelungsbefugnis-

se, die bei Bund, Ländern und Gemeinden unterschiedlich ausgestaltet sind, bestimmt.

Der Bund hat entsprechend der Verfassung für eine im Bundesgebiet einheitliche Anwendung der Sozialhilfe Sorge zu tragen und trifft deshalb die generellen Regelungen. Er hat z. B. die Höhe des Pflegegeldes und der Blindenhilfe sowie in der sog. Regelsatzverordnung den Rahmen der für die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt geltenden Regelsätze festgelegt. Die Höhe der Regelsätze bestimmen die Länder. Länder und Sozialhilfeträger bemessen unter Berücksichtigung der regionalen und örtlichen Besonderheiten und des die Sozialhilfe beherrschenden Bedarfsprinzips die Höhe der im BSHG vorgesehenen Leistungen.

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung der Kosten in der Sozialhilfe mit großer Aufmerksamkeit. Diese Entwicklung ist zwei Bundesstatistiken zu entnehmen, der Sozialhilfestatistik und der kommunalen Finanzstatistik.

Die Sozialhilfestatistik erfaßt, getrennt nach Hilfearten, die Bruttoausgaben und die Zahl der Leistungsempfänger sowie die mit den Gesamtausgaben zusammenhängenden Einnahmen. Die Sozialhilfestatistik unterscheidet nicht nach den effektiven Belastungen der einzelnen Haushaltsebenen. Danach sind die Brutto-Gesamtleistungen aller Sozialhilfeträger (Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) für die Sozialhilfe in den letzten Jahren wie folgt angestiegen (in Millionen DM):

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
3 335	4 017	4 817	5 656	7 136	8 411	9 644
— + 20,4 + 19,9 + 17,4 + 26,2 + 17,9 + 14,6						

Die Belastung der kommunalen Haushalte mit Ausgaben für die Sozialhilfe kann grundsätzlich nur über die Kommunale Jahresrechnungsstatistik und zwar beim Verwaltungsbezirk „Sozialhilfe, sonstige soziale Leistungen, Kriegsopferfürsorge“, der überwiegend Ausgaben nach dem BSHG ausweist, ermittelt werden. Diese Rechnungsstatistik liegt zuletzt für das Jahr 1973 vor. Um einen Überblick über die Entwicklung der Sozialhilfe in den folgenden Jahren zu gewinnen, läßt sich die Vierteljahresstatistik über die Gemeindefinanzen heranziehen, deren Ergebnis bis einschließlich 1976 veröffentlicht worden sind. Die Vierteljahresstatistik enthält allerdings die zuvor beschriebenen Leistungen nur zusammen mit den Leistungen der Jugendhilfe, der Unterhaltsicherung, des Wohngeldes, sonstigen sozialen Leistungen und ab 1975 mit dem Kindergeld an kommunale Bedienstete in einer Sammelposition „Renten, Unterstützungen u. ä.“.

Nach der kommunalen Finanzstatistik haben sich diese Positionen wie folgt entwickelt (in Millionen DM):

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sozialhilfe, sonstige soziale Leistungen, Kriegsopferfürsorge	3 373	4 078	4 913	5 668
Renten, Unterstützungen u. ä.	4 428	5 332	6 446	7 285	9 086	11 142	12 485
	—	+ 20,4	+ 20,9	+ 13,0	+ 24,7	+ 22,6	+ 12,0

Quelle: 1970 bis 1974: Kommunale Jahresrechnungstatistik ab 1975: Vierteljahresstatistik einschließlich Kindergeld an kommunale Bedienstete (rd. 520 Millionen DM).

Bei dem großen Anteil der Ausgaben für die Sozialhilfe an der Position „Renten, Unterstützungen u. ä.“ läßt die Entwicklung dieser Position zugleich die Entwicklung der kommunalen Sozialhilfeausgaben in den letzten Jahren abschätzen. Die kommunale Finanzstatistik zeigt, daß nach den starken Steigerungen des kommunalen Aufwandes für die Sozialhilfe bis 1974 nunmehr eine deutliche Abflachung der Zuwachsraten erfolgt ist.

Für die Beurteilung der Belastungen der kommunalen Haushalte durch soziale Aufwendungen sind jedoch nicht die Bruttoausgaben, sondern die Nettoausgaben maßgebend. Nach der Sozialhilfegesetzgebung fließen den Kommunen als Sozialhilfeträgern regelmäßig auch Einnahmen von anderen durch Kostenbeiträge und Ersatzleistungen zu (z. B. Erstattungen des Bundesanteils an den Sozialhilfekosten, Erstattungen der von den örtlichen Trägern auftragsweise erbrachten Leistungen nach § 100 BSHG, Zahlungen von Sozialversicherungsträgern in Fällen vorläufiger Hilfe und von Überbrückungshilfen im Zeitraum des Rentenverfahrens bis zum Beginn der laufenden Rentenzahlungen, Renten von Heimbewohnern, Heranziehung von unterhaltsverpflichteten Angehörigen oder sonstigen Verpflichteten). Diese Kostenbeiträge und Ersatzleistungen machen nach der kommunalen Finanzstatistik durchschnittlich jährlich rd. ein Drittel aus, so daß die Nettobelastung der kommunalen Haushalte nur rd. zwei Drittel der Bruttoausgaben beträgt.

Die Nettoausgaben der Gemeinden für „Renten, Unterstützungen u. ä.“ haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt (in Millionen DM):

1970	1971	1972	1973	1974 ¹⁾	1975	1976
2 756	3 426	4 049	4 785	6 000	7 200	8 100

¹⁾ Ab 1974 BFM-Schätzung (statistische Angaben liegen noch nicht vor).

Die Nettoausgaben und damit die echten kommunalen Belastungen durch diese Zahlungen sind von 2,7 Mrd. DM in 1970 auf 8,1 Mrd. DM in 1976 gestiegen. Dies bedeutete 1976 eine Belastung der kommunalen Haushalte durch Leistungen für Renten und Unterstützungen in Höhe von 7,7 v. H. Die Nettobelastung nur durch Sozialhilfeausgaben, die einen

geringeren Anteil ausmacht, ist daraus nicht exakt abzuleiten.

Der Anteil der Sozialhilfeaufwendungen aller Träger der Sozialhilfe am Sozialbudget, der 1970 rd. 2 v. H. betrug, lag 1975 bei rd. 2,7 v. H.; Zahlen für 1976 liegen noch nicht vor.

Die der Bundesregierung von den kommunalen Spitzenverbänden, aber auch von anderen Stellen zur Kostendämpfung in der Sozialhilfe zugeleiteten Vorschläge werden im Rahmen der Überlegungen zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe sorgfältig geprüft. Dabei ist zu beachten, daß die Entwicklung der Ausgaben nicht nur von Faktoren abhängt, die innerhalb des Sozialhilfebereichs liegen, wie etwa die Leistungsverbesserungen durch das 3. Änderungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz. Vor allem sind es auch Faktoren außerhalb des Sozialhilfebereichs, die sich wegen der Garantiefunktion der Sozialhilfe im gesamten Sozialleistungssystem kostenmehrend oder kostenmindernd auswirken. Dazu gehören insbesondere die Steigerung der Personal- und Sachkosten in Heimen und Anstalten (so stiegen die Ausgaben für Hilfe zur Pflege in Anstalten zwischen 1970 und 1975 überproportional um 161 v. H.), die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und die Entwicklung staatlicher Transferleistungen wie Kindergeld, Wohngeld oder Ausbildungsförderung. Zeiten wirtschaftlichen Rückgangs mit höherer Arbeitslosigkeit bringen zusätzliche Kosten für die Sozialhilfe mit sich. Die konjunkturpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung und die Verbesserung von Sozialleistungen, wie z. B. des Kindergeldes und des Wohngeldes, werden sich demgegenüber bei der Sozialhilfe kostenentlastend auswirken.

8. Auf welchen Gebieten und in welcher Höhe hat das Haushaltsstrukturgesetz zu zusätzlichen Leistungen der Sozialhilfe und damit zu finanziellen Belastungen der Gemeinden (GV) geführt?

Durch die Haushaltsstrukturgesetze vom 18. Dezember 1975 (Haushaltsstrukturgesetz — HStruktG, BGBl. I S. 3091 ff. und HStruktG — AFG, BGBl. I S. 3113 ff.) sind vor allem im Bundesausbildungsförderungsgesetz — mit der Verlegung des Termins für die Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge —

und im Arbeitsförderungs-gesetz — mit der Einschränkung der Arbeitslosenhilfe für arbeitslose Schul- und Hochschulabgänger — Änderungen vorgenommen worden, die zu zusätzlichen Kosten in der Sozialhilfe geführt haben können. Die Sozialhilfestatistik enthält jedoch keine Angaben über die Höhe dieser Kosten. Besondere Erhebungen sind wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes für die ohnehin überlasteten Träger der Sozialhilfe nicht durchgeführt worden.

Die durch die Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vorübergehend möglicherweise entstehenden Kosten in der Sozialhilfe — inzwischen ist die verschobene Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge erfolgt — dürften auch durch die Einschränkung der Ausbildungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (HStruktG Artikel 22) weitgehend aufgefangen worden sein.

9. In welchem Umfang führt die anhaltende Arbeitslosigkeit zu weiteren Ansprüchen an die Sozialhilfe?

Die Sozialhilfestatistik enthält aufgrund von Beschränkungen einer Reihe von Bundesländern Angaben über die Anzahl der Sozialhilfehaushalte, die neben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt auch Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosenhilfe bezogen; dagegen liegen keine vergleichbaren Angaben vor für die Bezüher von Hilfen in besonderen Lebenslagen oder über die Höhe der Sozialhilfeleistungen an Arbeitslose.

Daneben kann davon ausgegangen werden, daß 1975 rd. 37 000 Haushalte zusätzlich zum Arbeitslosengeld bzw. zu der Arbeitslosenhilfe von der Sozialhilfe ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten. Das waren 5,9 v. H. aller Empfängerhaushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen. Dieser Anteil ist gegenüber den Vorjahren gestiegen, 1972 rd. 5 000 Arbeitslosen-Haushalte (0,9 v. H.), 1973 rd. 6 000 Haushalte (1,2 v. H.) und 1974 rd. 20 000 Haushalte (3,5 v. H.).

Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich dieser Anteil weiter erhöht, falls sich die Zahl der Arbeitslosen auf dem gegenwärtigen Niveau hält oder ansteigt. Allerdings hängt die Belastung der Sozialhilfe durch Arbeitslosigkeit auch von anderen Faktoren, insbesondere der Entwicklung anderer Sozialleistungen ab. So ist auch anzunehmen, daß die Erhöhung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe im Rahmen des Einkommensteuereformgesetzes zum 1. Januar 1975 in vielen Fällen zu einer Verringerung der ergänzenden Sozialhilfeleistungen bzw. zu deren vollständigen Einstellung geführt hat (vgl. auch den Bericht der Bundesregierung vom 7. Oktober 1975 an den Deutschen Bundestag — Drucksache 7/4120).

10. In welcher Höhe kommen zusätzliche Belastungen aufgrund der aktuellen Vorschläge der Bundesregierung für die Rentenversicherung auf die Gemeinden zu?

11. Auf welchen Gebieten und in welcher Höhe wirkt sich der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf des Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetzes auf die Gemeinden aus?

Die neuen Gesetze zur Renten- und Krankenversicherung dienen der Kostendämpfung und der Strukturverbesserung sowohl im Bereich der Altersversorgung als auch auf den Gebieten des Gesundheitswesens. Die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen hat zwangsläufig auch finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Sozialhilfeträger, Eigenunfallversicherungsträger und als Arbeitgeber.

Sozialhilfe

In der Regel haben Einschränkungen in anderen Sozialleistungsgesetzen finanzielle Auswirkungen auf die weitgehend von den Gemeinden zu finanzierende Sozialhilfe. Es ist deshalb nicht auszuschließen, daß insbesondere durch das Hinausschieben des Zeitpunktes der Rentenanpassung um ein halbes Jahr ab 1978 die Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe finanziell zusätzlich belastet werden. Das gilt in bestimmten Bereichen auch für das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz. Zwar sieht dieses Gesetz keine unmittelbare Verlagerung von Aufgaben oder Kosten auf die Gemeinden vor. Soweit Leistungen der Krankenversicherung allerdings durch das Gesetz begrenzt werden, können für bestimmte Versicherte Mehrbelastungen entstehen, die sich auch auf die Sozialhilfe auswirken können. Die auf die Gemeinden insgesamt zukommenden Mehrbelastungen lassen sich jedoch nicht quantifizieren.

Den möglichen Belastungen der Gemeinden als Sozialhilfeträger stehen aber auch Entlastungen gegenüber. Diese ergeben sich aus dem Wegfall der Freistellungsregelung im 20. Rentenanpassungsgesetz, der Einführung einer Mindestrente und der Erhöhung von Wohn- und Kindergeld.

Eigenunfallversicherung

Als Träger der Eigenunfallversicherung entstehen den Gemeinden infolge der Anhebung der Geldleistungen aus der Unfallversicherung ab 1. Januar 1978 Mehrausgaben von rd. 7 Millionen DM.

Arbeitgeberbelastung

Finanzielle Auswirkungen in verhältnismäßig unbedeutender Größenordnung können sich für die Gemeinden auch in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber ergeben, und zwar dadurch, daß geringere Rentenleistungen durch höhere Zusatzversicherungsleistungen ausgeglichen werden müßten. Möglicherweise ist auch wegen des Ausschlusses der Beamten von Rentenversicherungskuren und des Ausscheidens von Familienangehörigen aus der Familienhilfe mit einer etwas erhöhten Inanspruchnahme von Beihilfen zu rechnen.

Im Ergebnis dürften sich keine wesentlichen Belastungen für die Gemeinden ergeben, da die Maßnahmen insgesamt der Verhinderung bzw. Dämp-

fung weiteren Beitragsanstiegs dienen und somit zur Entlastung der Arbeitgeberanteile führen.

12. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, daß das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz nicht zu einer verschlechterten ärztlichen Versorgung in Landgemeinden führt?

Die Möglichkeiten zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten ärztlichen Versorgung der Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung sind durch das am 1. Januar 1977 in Kraft getretene Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts (Krankenversicherungs-Weiterentwicklungsgesetz), das die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode eingebracht hatte, verbessert worden. Sie werden durch das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz (KVKG) nicht berührt. Dieses läßt vielmehr unter gewissen Voraussetzungen auch die Beteiligung von nachgeordneten Fachkräften eines Krankenhauses an der ambulanten kassenärztlichen Versorgung zu. Hierdurch dürfte sich die ärztliche Versorgung auch in Landgemeinden zusätzlich verbessern.

Abschnitt III

Aufgabengerechte Finanzausstattung

13. Welche konkreten Schritte wird die Bundesregierung unternehmen, um ihrer gesamtpolitischen Mitverantwortung für die schwierige Haushaltlage der Gemeinden (GV) gerecht zu werden?

Die Bundesregierung hat ihre gesamtpolitische Mitverantwortung auch für die Gemeinden erst vor kurzem bewiesen.

Sie hat ein mehrjähriges Programm für Zukunftsinvestitionen beschlossen, das in Schwerpunkten zur Mitfinanzierung kommunaler Aufgaben durch Bund und Länder führt. Es ist zu erwarten, daß das Pro-

gramm als Folge der Finanzhilfen des Bundes mit 60 v. H. und der Länder mit 25 v. H. spürbar zur Lösung vorrangiger kommunaler Aufgaben bei gleichzeitiger Entlastung der kommunalen Haushalte beiträgt. Im einzelnen wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

Mit dem Kompromiß zur Umsatzsteuerverteilung vom 1. Juli 1977 hat der Bund die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Länder ihre finanziellen Leistungen an die Gemeinden wesentlich verstärken. Der Kompromiß ist vor dem Hintergrund der durch das Grundgesetz festgelegten Normen für die Steuerverteilung zu sehen. Länder und Gemeinden werden danach als finanzielle Einheit angesehen. Die Länder sind somit verantwortlich für die Finanzausstattung ihrer Gemeinden. Dementsprechend müssen die Gemeinden an Verbesserungen der Finanzausstattung der Länder teilhaben, die sich als Folge der Verhandlungen über die Umsatzsteueranteile nach Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG ergeben. Da den Ländern durch den Kompromiß über die Umsatzsteuerverteilung in diesem und im nächsten Jahr erhebliche Finanzmittel überlassen bleiben, sind die Länder aufgefordert, den Gemeinden die erforderlichen Mittel für die Stärkung ihrer Investitionstätigkeit zur Verfügung zu stellen. Der Kompromiß über die Umsatzsteuerverteilung läßt sich dadurch rechtfertigen, daß die Bundesregierung der Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit auch im Hinblick auf eine Verbesserung der Lage der Bauwirtschaft und damit für die konjunkturelle Entwicklung große Bedeutung beimißt. Die Länder sind sich dieser Aufgabe bewußt. Im Bundesrat wurde bei der Verabschiedung des Steueränderungsgesetzes 1977 darauf hingewiesen und geäußert, daß es Aufgabe der Länder ist, im Rahmen der ihnen jetzt gegebenen Möglichkeiten einen die Finanzsituation der Gemeinden berücksichtigenden finanziellen Ausgleich vorzunehmen.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung Entwicklung und Stand der kommunalen Verschuldung?

Entwicklung und Stand der kommunalen Verschuldung sind im Zusammenhang mit den Erfordernissen

Gebietskörperschaft	Stand der Kreditmarktverschuldung		Zuwachs		Anteil an der Kreditmarktverschuldung der Gebietskörperschaften %	
	1970	1976	1970	1976	1970	1976
	Mrd. DM				v. H.	
Bund	34,1	113,1	+79,0	+232	38,6	43,3
Länder	19,6	75,0	+55,4	+283	22,2	28,7
Gemeinden	34,6 ¹⁾	73,3	+38,7	+112	39,2	29,0

¹⁾ An Eigenbetriebe weitergegebene Darlehen ausgegliedert.
²⁾ Ohne Lastenausgleichsfonds und ERP.

der antizyklischen Konjunkturpolitik und einer mittelfristigen Wachstumspolitik sowie im Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften zu beurteilen. Die kommunale Kreditmarktverschuldung betrug Ende 1976 rd. 73 Mrd. DM (ferner hatten die Gemeinden [GV] bei öffentlichen Verwaltungen niedrig verzinsliche Darlehen in Höhe von rd. 7^{1/2} Mrd. DM aufgenommen) und ist seit Ende 1970 um 38,7 Mrd. DM angewachsen. Die Ausgaben für Sachinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände betragen in diesem Zeitraum rd. 167 Mrd. DM. Rund ein Viertel der Sachinvestitionen wurden also durch Kredite finanziert.

Seit 1970 hat sich eine erhebliche Verschiebung zu Gunsten der Gemeinden und zu Lasten von Bund und Länder ergeben. Der Anteil der Gemeinden an den Schulden der Gebietskörperschaften verringerte sich von 39,2 v. H. in 1970 auf 23 v. H. in 1976. Im gleichen Zeitraum stieg der Schuldenstand des Bundes von 34 Mrd. DM um 79 Mrd. DM (+ 232 v. H.) auf 113 Mrd. DM. Dadurch erhöhte sich der Anteil des Bundes an den Schulden der Gebietskörperschaften von 38,6 v. H. auf 43,3 v. H.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die kommunalen Körperschaften in ihrer Gesamtheit auch unter Berücksichtigung der Entwicklung ihrer Nettokreditsaufnahme (vgl. Vorspann) in Zukunft ebenso in der Lage sein werden, die ihnen gestellten Aufgaben zu erfüllen, wie sie das in der Vergangenheit getan haben. Dabei ist von erheblicher Bedeutung, daß die Verschuldung der Gemeinden mit ihrer Ausgabenstruktur (hoher Investitionsanteil mit etwa zwei Drittel der öffentlichen Investitionsausgaben) und mit der spezifischen Finanzierungsart ihrer Investitionen (Refinanzierung der rentierlichen Investitionen über Gebühren, Beiträge und Preise) im Zusammenhang steht. Der für rentierliche Zwecke aufgenommene Teil der kommunalen Schulden kann für das bisher letzte statistisch ausgewertete Jahr 1973 mit rd. 40 v. H. angenommen werden.

15. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Gemeinden seit 1970 durch Anhebung von kommunalen Steuersätzen und durch die Erhöhung von Gebühren und Beiträgen einen angemessenen Beitrag zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation geleistet haben und damit der Spielraum für weitere Einnahmeverbesserungen in diesem Bereich weitgehend ausgeschöpft ist?

Die für die Haushaltssituation der Kommunen wesentlichen Einnahmen aus den Realsteuern sowie den Gebühren und Beiträgen haben sich im Zeitraum 1970 bis 1976 entwickelt wie untenstehende Tabelle zeigt.

Die Steigerungen dieser Einnahmen lassen erkennen, daß die Gemeinden im Rahmen der von den Ländern erlassenen Vorschriften durch die Veränderung von kommunalen Steuersätzen und die Anpassung von Gebühren und Beiträgen einen angemessenen Beitrag zu ihrer Haushaltsfinanzierung geleistet haben. Nachstehend werden jeweils zunächst die gesetzlichen Grundlagen und danach die wesentlichen Ursachen für die Steigerungsdaten dargestellt.

Durch Artikel 106 Abs. 6 Satz 2 GG ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Eine Anhebung der Hebesätze erfolgte in den letzten Jahren in einzelnen Gemeinden oft stufenweise und in größeren Zeitabständen. Bei der Festsetzung der Hebesätze sind landesrechtliche Vorschriften zu beachten. So bleibt es nach § 16 Abs. 5 Gewerbesteuergesetz einer landesrechtlichen Regelung vorbehalten, in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, für die Grundsteuer der Grundstücke und für die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital zueinander stehen müssen, welche Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen und inwieweit mit Genehmigung

Realsteuern sowie Gebühren und Beiträge

Einnahmeart	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Durchschnittliche Steigerungsrate 1970/1976
I. Realsteuern¹⁾								
Mrd. DM	9,36	10,48	12,66	14,80	15,83	16,21	18,58	
± v. H.	—	+12,0	+20,8	+16,9	+7,0	+2,4	+14,6	+12,1
II. Gebühren und Beiträge²⁾								
Mrd. DM	9,38	11,31	13,25	14,97	18,20	19,70	22,90	
± v. H.	—	+20,8	+17,1	+13,0	+21,6	+8,2	+16,2	+16,1

¹⁾ Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer Ertrag und Kapital, Lohnsummensteuer, abzüglich Gewerbesteuerumlage.
²⁾ Ab 1975 nach Teilergebnissen geschätzt.

der Gemeindeaufsichtsbehörde Ausnahmen zugelassen werden können. Die Vorschriften sollen sicherstellen, daß die verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Gemeindefinanzlasten herangezogen und daß gesamtstaatlich nicht vertretbare Realsteuererhöhungen vermieden werden.

Die Bundesregierung hat aus verfassungsrechtlichen Gründen keinen Einfluß auf die Hebesätze und die Kopplungsvorschriften. Auch das Entscheidungsrecht über die Gebühren und Beiträge liegt bei den Gemeindeparlamenten und — soweit vorgeschrieben — den Aufsichtsbehörden der Länder.

Rechtsgrundlage für die Festsatzung der Gebühren und Beiträge sind die Kommunalabgabengesetze der einzelnen Länder. Nach diesen Kommunalabgabengesetzen bilden die Kosten der öffentlichen Einrichtung oder Anlage die Obergrenze für die Bemessung der Gebühren bzw. Beiträge. Unterschreitungen der tatsächlichen Kosten werden bei bestimmten Einrichtungen aus kommunal- und sozialpolitischen Gründen bewußt in Kauf genommen. Überschüsse zur Finanzierung anderer Haushaltsausgaben dürfen dagegen nicht erzielt werden. Das heißt, daß die Benutzer nicht stärker mit Gebühren belastet werden, als es den von ihnen verursachten Kosten entspricht. Das bedeutet aber ebenfalls, daß auch in Zukunft Erhöhungen der Gebühren und Beiträge entsprechend der Kostenentwicklung in den kommunalen kostenrechnenden Einrichtungen und Anlagen vorzunehmen sein werden. Sofern der zweite Teil der Frage einen generellen Stopp bei der Gebührenbemessung voraussetzt, stünde dies im Widerspruch zu den Grundsätzen des kommunalen Abgabenrechts.

Die Länder haben ihre Kommunalabgabengesetze in den letzten Jahren neu gefaßt. Diese Gesetze legen nunmehr generell den betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff bei der Ermittlung der Aufwendungen einer Einrichtung oder Anlage zugrunde. Die so ermittelten Kosten führen zu einem höheren Wert als dies bei den früheren Verfahren der Fall war. Die Länder machen regelmäßig in ihren jährlichen Haushaltsentwürfen für die Kommunen die Vergabe bestimmter Finanzzuweisungen davon abhängig, daß die betreffende Gemeinde ihre Gebühren und Beiträge in dem zumutbaren Maß erhebt. Dadurch wurden in den letzten Jahren viele Gemeinden veranlaßt, Gebühren und Beiträge, die nach einem niedrigeren Kostendeckungsgrad bemessen wurden, verstärkt anzuheben. Dies ist ein zweiter Grund für die überproportionale Steigerung der Gebühren und Beiträge in den kommunalen Haushalten der letzten Jahre.

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat in einer Untersuchung über kommunale Gebührenhaushalte festgestellt, daß hinsichtlich der Kostendeckung zwischen typisch kostenrechnenden Einrichtungen (z. B. Abwasser- und Abfallbeseitigung, Schlacht- und Viehhöfen) sowie allgemein nicht-kostenrechnenden Einrichtungen (z. B. Volkshochschulen, Musikschulen) zu unterscheiden ist. Für die (fast-) kostendeckende Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie bei Schlacht- und Viehhöfen bestehe kaum

Spielraum für höhere Gebühren. Allgemein nicht-kostenrechnende Einrichtungen ließen keine Aussagen über mögliche Gebührenerhöhungen zu, weil z. B. die Funktion der Nachfragelenkung und Hin-führung der Bürger zu den betreffenden Einrichtungen (Volkshochschule) von der politischen Willens-entscheidung abhängt und nur im Einzelfall getrof-fen werde.

Zusammenfassend läßt sich feststellen:

Die Hebesätze für die Realsteuern sowie die kommunalen Gebühren und Beiträge sind ein wesent-liches Element kommunaler Selbstverwaltung. Es ist deshalb von den dafür zuständigen Gemeinden und den Aufsichtsbehörden zu beurteilen, ob im Einzelfall noch Spielraum für weitere Einnahme-verbesserungen in diesem Bereich besteht. In-gesamt geht die Bundesregierung davon aus, daß bei der Entwicklung der kommunalen Steuersätze ein verantwortungsbewußter Ausgleich zwischen den Interessen der Gemeinden und der Steuerpflich-tigen gefunden wird bzw. bei der Bemessung von Gebühren und Beiträgen sowohl die ökonomischen als auch die kommunal- und sozialpolitischen Grün-de beachtet werden.

- 16. Wie beurteilt die Bundesregierung angesichts der verengten Finanzsituation der Gemein-den (GV) das starke Ansteigen der Lohnsummensteuer?

Der Bundesregierung ist bekannt, daß die Lohn-summensteuer für die kommunalen Finanzen in ein-zelnen Gemeinden mit ertragschwachen Unterneh-men eine wesentlich größere Bedeutung hat als für die Gemeinden in der Bundesrepublik insgesamt. Die Lohnsummensteuer dient in diesen Gemeinden

— dem Ausgleich der Lasten, die von den in den Unternehmen Beschäftigten ausgehen und

— der Gewährleistung eines weitgehend beständi-gen eigenen Steueraufkommens, das konjunk-turellen Schwankungen nur in beschränktem Maße unterliegt.

Die Bedeutung der Lohnsummensteuer hat sich — gemessen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden — in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert. Die gemeindlichen Einnahmen stiegen von 50,8 Mrd. DM in 1970 auf 101,9 Mrd. DM in 1976; an dieser Steigerung um 51,1 Mrd. DM waren die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer mit rd. 1,6 Mrd. DM beteiligt. Sie stiegen von 1,1 Mrd. DM in 1970 auf 2,7 Mrd. DM in 1976. Dadurch erhöhte sich der Anteil der Lohnsummensteuer an den Einnahmen der Gemein-den von rd. 2 v. H. in 1970 auf 2,6 v. H. in 1976.

Das Ansteigen der Lohnsummensteuer wurde in starkem Maße von der Entwicklung der Bemessungs-grundlage, d. h. von der Entwicklung der Lohnsum-me beeinflusst. Der Anteil der Lohnsummensteuer an der Bruttolohn- und Gehaltssumme erhöhte sich von 1970 bis 1976 um 0,18 Prozentpunkte auf 0,53 v. H.

Das von der Bundesregierung eingebrachte Steuer-änderungsgesetz 1977 enthält Maßnahmen, die — vor allem bei den Klein- und Mittelbetrieben — dem

Ansteigen der Lohnsummensteuer entgegenwirken: ab 1. Januar 1978 wird der Jahresfreibetrag von bis-her 9 000 auf 60 000 DM angehoben. Eine Höchst-grenze für die Inanspruchnahme des Freibetrages (zur Zeit 24 000 DM Jahreslohnsumme) besteht in Zukunft nicht mehr; damit werden künftig alle Be-treibe in den Genuß des Freibetrages gelangen.

Die Einführung der Lohnsummensteuer erfolgt auf Beschluss des Gemeindeparlamentes; sie bedarf der Zustimmung der Landesregierung oder der von ihr beauftragten Stellen. Die Hebesätze werden vom Gemeindeparlament und — soweit erforderlich — mit Genehmigung der kommunalen Aufsichtsbehör-den festgelegt, d. h. die Verantwortung für die Ein-führung der Lohnsummensteuer und die Festsetzung ihres Hebesatzes liegt bei Ländern und Gemeinden.

- 17. Welche Maßnahmen will die Bundesregie-rung ergreifen, um die Gemeindefinanzreform von 1969 fortzuführen, und wann ist gege-benenfalls mit diesen Maßnahmen zu rechnen?

- 18. Ist die Bundesregierung bereit, im Rahmen der weiteren Finanzplanung eine stufenweise Erhöhung des Gemeindeanteils an der Ein-kommensteuer vorzusehen?

- 19. Welche anderen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, zu einer verbesserten Fi-nanzausstattung der Gemeinden (GV) zu ge-langen?

Die Gemeindefinanzreform 1969 hat zu einer wesent-lichen Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden und zu einer Verbesserung des Gemeindefinanzsystems geführt. Die Mehreinnahmen der Gemeinden auf-grund der Gemeindefinanzreform übertrafen bereits im ersten Jahr (1970) mit 2,4 Mrd. DM die Erwar-tungen bei weitem und werden auch im laufenden Jahr 1977 mit rund 9 Mrd. DM eine beachtliche Höhe erreichen. Die Gemeindefinanzreform wirkt durch die ab 1970 eingeführte Beteiligung der Gemeinden an der dynamischsten deutschen Steuerart, der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, von Jahr zu Jahr fort. So wird das Aufkommen an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer von 51,1 Mrd. DM in 1970 auf voraussichtlich 127,5 Mrd. DM in 1977 an-steigen, der Gemeindeanteil an der Einkommen-steuer dementsprechend von 6,3 Mrd. DM in 1970 auf 16,4 Mrd. DM in 1977. Allein durch die unmittel-bare Beteiligung der Gemeinden an der Einkommen-steuer ist auch der Anteil der kommunalen Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen in kürzer Zeit von 10,8 v. H. (1969) auf 12,8 v. H. (1977) angestiegen. Ohne Gemeindefinanzreform würde der Steueran-teil der Gemeinden im laufenden Jahr nur 9,9 v. H. betragen.

Eine weitere Stärkung der Finanzkraft der Gemein-den ist durch mehrmalige Änderungen des Betelli-gungsverhältnisses an der Umsatzsteuer zugunsten der Länder und zu Lasten des Bundes erfolgt. Dies hat jeweils zu einer Erhöhung der Finanzausgleichs-

massen geführt, an der die Gemeinden partizipiert haben. Auch durch den Kompromiß über die Um-satzsteuerverteilung 1977 sind die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, daß die Länder ihre Leistungen an die Gemeinden wesentlich verstärken. Insoweit wird Bezug genommen auf die Antwort zu Frage 13.

In Fortführung der Gemeindefinanzreform 1969 wurden auf Vorschlag der Bundesregierung im Jahr 1971 die Einkommensteuerbeträge für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (Höchst-beträge) der unterschiedlichen Entwicklung der Steuerkraft der Gemeinden angepaßt. Das Gemein-definanzreformgesetz hatte als Höchstgrenzen ur-sprünglich 80 000/160 000 DM vorgesehen. Eingehende Modellberechnungen zeigten jedoch, daß da-durch bestimmte Städte einseitig Vorteile erhalten hätten, während einige Gemeinden unverhältnis-mäßig stark benachteiligt worden wären. Deshalb wurden durch Änderung des Gemeindefinanzreform-gesetzes die Höchstbeträge auf 16 000/32 000 DM festgesetzt.

Die Bundesregierung wird auch künftig notwendige Anpassungen der Höchstbeträge vorschlagen, wenn die zwischenzeitlich eingetretenen Einkommensver-änderungen und deren Auswirkungen auf die Steu-erkraft der Gemeinden dies erfordern. Sie hat des-halb bereits 1975 veranlaßt, daß entsprechende Un-tersuchungen für den ab 1978 geltenden Vertei-lungsschlüssel vorgenommen werden. Vorausset-zung für die nächste Anpassung ist das Ergebnis bereits eingeleiteter Modellberechnungen mit unter-schiedlichen Höchstbeträgen, die von den Statisti-schen Landesämtern durchgeführt, vom Statistischen Bundesamt zusammengefaßt und vom Bund aus-gewertet werden. Mit dem Abschluß der Arbeiten ist im Spätherbst 1977 zu rechnen. Eine Aussage über Anpassungsmaßnahmen ist erst nach Abschluß der Auswertungen möglich.

Weitere Möglichkeiten zu einer stärkeren Finanz-ausstattung der Gemeinden durch den Bundesgesetz-geber, insbesondere durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, beste-hen nach Auffassung der Bundesregierung wegen der finanziellen Enge des Bundeshaushalts gegen-wärtig nicht. Die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um 1 v. H. von 14 v. H. auf 15 v. H. würde zwangsläufig zu Lasten der Einnah-men von Bund und Ländern gehen und allein für den Bund im Jahr 1977 Mindereinnahmen von rd. 630 Millionen DM bedeuten. Die Bundesregierung hat deshalb in der Regierungserklärung (Tr. 93) zum Ausdruck gebracht, daß den Gemeinden zwar keine generelle Verbesserung ihrer Finanzausstattung zu-gesagt werden kann, sie aber dafür sorgen wird, daß die bisherigen Programme der Bundesregierung zur Verbesserung der Lebensqualität der Gemeinden fortgeführt werden.

Bei der Beurteilung der Möglichkeiten des Bundes, eine weitere Verbesserung der Finanzausstattung der Gemeinden herbeizuführen, muß berücksichtigt werden, daß die künftige Entwicklung des Bundes-haushalts in erheblichem Umfang durch zusätzliche haushaltswirksame Verpflichtungen im interna-tionalen Bereich (Vereinte Nationen, Europäische Ge-

meinschaften) beeinflusst wird. Auch zusätzliche finanzielle Belastungen im Bereich der Entwicklungshilfe und aus dem Nord-Süd-Dialog sind noch nicht zu übersehen. Der Bund setzt auch stets erhebliche Mittel ein, um seiner Führungsrolle für die Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik gerecht zu werden. Mit globalen gesetzgeberischen Mitteln des Bundes ist eine gezielte Beeinflussung der Finanzausstattung der Gemeinden nicht möglich. Es wird stets zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden zu unterscheiden sein, für die eine globale Maßnahme, z. B. die Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, keinen Ausgleich des Steuerkraftgefälles bedeuten würde. Im Gegenteil würde bei den begrenzten öffentlichen Finanzmitteln die Verbundmasse der Länder für den kommunalen Finanzausgleich dadurch verringert.

Abschnitt IV

Qualitative Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung

20. Ist der Bundesregierung bewußt, daß die von ihr angekündigte Fortsetzung des Dotationsystems zur Verbesserung der Lebensqualität (Z. 14 der Regierungserklärung) kein Ersatz für die dringend notwendige Sanierung der Einnahmestruktur der Gemeinden (GV) darstellt, weil durch die Programme nur ausgewählte und nicht immer die notleidendsten kommunalen Gebietskörperschaften erreicht werden?

Ein wesentlicher Bestandteil der Aktivitäten der Bundesregierung zur Verbesserung der Lebensqualität in den Gemeinden ist das in der Regierungserklärung angekündigte und inzwischen vom Bund und von den Ländern beschlossene mehrjährige Programm für Zukunftsinvestitionen. Dieses enthält — soweit Länder und Gemeinden beteiligt sind — insbesondere Maßnahmen für

- Verbesserungen im Verkehrssystem (z. B. Beseitigung höhengleicher Bahnübergänge, Bau von Ortsumgehungen),
- wasserwirtschaftliche Zukunftsvorsorge (z. B. Sicherung der Trinkwasserversorgung),
- Verbesserung der Wohnumwelt (z. B. Infrastrukturmaßnahmen in städtischen Innenbereichen, Erhaltung und Erneuerung historischer Stadtkerne),
- Bau und Ausstattung von Einrichtungen der Berufsausbildung.

Hierbei handelt es sich um wichtige Bereiche aus dem kommunalen Aufgabengebiet. Alle bisherigen struktur- und wachstumspolitischen Konjunkturprogramme des Bundes — wie auch das Programm für Zukunftsinvestitionen — waren bzw. sind weder dazu bestimmt als Einnahmenersatz zu dienen noch die Einnahmestruktur der Gemeinden zu sanieren. Die Bundesregierung hat in den gemeinsamen Bere-

tungen des Programms für Zukunftsinvestitionen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß ein solch umfangreiches Programm in einem föderalistischen Staat nur im Zusammenwirken aller öffentlichen Hände durchgeführt werden kann und der gemeinsamen Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden bedarf.

Die Ausgaben werden zu 60 v. H. vom Bund, zu 25 v. H. von den Ländern und zu 15 v. H. von den Gemeinden getragen werden.

Im übrigen beruht das in der Frage angesprochene Programm für Zukunftsinvestitionen auf einer Verfassungsbestimmung, nämlich auf Artikel 104 a Abs. 4 GG, deren Sinn und Zweck u. a. mit dem Programm verwirklicht werden soll. Die finanzpolitische Notwendigkeit dieses Artikels des Grundgesetzes ist von der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages bestätigt worden (s. Schlußbericht Tz. 5.1.1, Drucksache 7/5924, S. 170). Das gewählte Finanzierungsverfahren ist deswegen verfassungsrechtlich einwandfrei und finanzpolitisch unverzichtbar. Seine Wirkung auf die Gemeinden ist nicht die einer „Dotationsaufgabe“, denn die Gemeinden werden in ihrer Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Planung und Auswahl der Projekte nicht eingeschränkt. Bei dem bestehenden Investitionsbedarf der Gemeinden in diesen Bereichen sind diese Finanzhilfen in ihrer Wirkung eher mit einer allgemeinen Verstärkung ihrer Finanzkraft vergleichbar.

21. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß durch Einschränkung des Dotationsystems zugunsten einer erhöhten Steuerbeteiligung der Gemeinden (GV) Verwaltungskosten eingespart und die Verwaltungsorganisation bürgernäher gestaltet werden kann?

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, daß generell eine höhere Steuerbeteiligung der Gemeinden (GV) billiger und bürgernäher ist als ein wohl- ausgewogenes und gewachsenes System finanzieller Beziehungen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen. Sie hat bereits in ihrer Antwort auf die Fragen 18 bis 20 der Großen Anfrage betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise im Jahre 1974 (Drucksache 7/2409) darauf hingewiesen, daß häufig übergeordnete struktur-, verkehrs- und bildungspolitische Entscheidungen zweckgebundene Zuschüsse an die Gemeinden erfordern und aus kommunalpolitischer Sicht wünschenswert machen. Die Notwendigkeit, überörtliche Belange zu berücksichtigen, wird auch von den Ländern als wesentlich angesehen; so stellte z. B. die Landesregierung Rheinland-Pfalz in ihrer Antwort vom 29. Juni 1977 auf eine Große Anfrage fest: „Zweckzuweisungen sind ein wichtiges Mittel der Strukturpolitik des Landes, die dem Ziele dient, gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Lande herzustellen und besondere Belastungen kommunaler Gebietskörperschaften durch im Gesamtinteresse wichtige kommunale Investitionen abzufangen“ (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache

8/2229). Dabei kann im Einzelfall die ortsnahe Bewertung im Widerspruch zu einer gesamtstaatlichen Bewertung der Dringlichkeit einer Aufgabe stehen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Fragen 11 und 12 der Kleinen Anfrage betr. Finanzsituation der Städte, Gemeinden und Kreise 1975 (Drucksache 7/4373) außerdem darauf hingewiesen, daß die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden, insbesondere die Strukturierung der Finanzzuweisungen an die kommunalen Körperschaften nach dem Grundgesetz ausschließlich Aufgabe der Länder ist und der Bund für diesen Fragenkomplex weder eine Verwaltungskompetenz noch eine Gesetzgebungskompetenz hat. Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, von diesen Auffassungen abzuweichen. Das gilt auch für die Finanzhilfen des Bundes an die Länder für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (GV) aus allgemein anerkannten gesamtstaatlichen Gründen (Artikel 104 a Abs. 4 GG). Auch diese begründen keine Verantwortlichkeit des Bundes für Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (GV). Die Gemeinden werden dadurch nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Planung und Auswahl der Projekte durch den Bund eingeschränkt. Im übrigen weist die Bundesregierung darauf hin, daß die Fragesteller selbst in ihrer Frage 37 für die Bereiche Abfall- und Abwasserbeseitigung eine stärkere finanzielle Förderung durch den Bund als vorteilhaft ansehen.

22. Was hat die Bundesregierung seit 1970 konkret unternommen und was wird sie in Zukunft unternehmen, um eine qualitative Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung zu erreichen?

Seit 1970 hat der Bund seine jährlichen Leistungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände mehr als vervierfacht. Sie wuchsen von 1,97 (1970) auf 8,30 Mrd. DM (1976) an.

Ein Teil der Bundesleistungen bestand in einer Verbesserung der frei verfügbaren Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Der größte Teil dieser kommunalen Mehreinnahmen geht auf die direkte Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer im Tausch gegen die Beteiligung des Bundes an der Gewerbesteuer zurück. Der Gewinn für die Gemeinden aus diesem Steueraustausch wuchs in den Jahren 1970 bis 1976 zu Lasten des Bundes von jährlich 1,21 Mrd. auf 3,79 Mrd. DM. Hinzu kamen 1974/76 infolge der Grundsteuerreform (1973) 2,14 Mrd. DM und im Zeitraum 1972/76 aufgrund der Änderung des Umsatzsteueranteils zugunsten der Länder 1,99 Mrd. DM. Die frei verfügbaren Mehreinnahmen der Gemeinden (GV) infolge von Gemeindefinanz- und Grundsteuerreform sowie Umsatzsteuerumverteilung betrugen allein 1976 4,67 Mrd. DM.

Der andere Teil der Bundesleistungen wird aus dem Bundeshaushalt gezielt für Investitionsmaßnahmen der Kommunen — entsprechend der verfassungsrechtlichen Regelung über die Länderhaushalte —

zur Verfügung gestellt. Der Bund erhöhte diese Ausgaben von 760 Millionen DM (1970) auf 3,63 Mrd. DM (1976).

Auf zwei kommunale Investitionsbereiche mit hoher Priorität entfallen dabei die mit Abstand größten Anteile. Das sind die Gemeindeverkehrsfinanzierung, für die der Bund 1976 2,07 Mrd. DM bereitstellte, und die Krankenhausfinanzierung, für die er im gleichen Jahr 1,12 Mrd. DM aufbrachte. Einen Überblick über die gesamten Leistungen des Bundes an die Kommunen gibt die nachstehende Tabelle:

Leistungen des Bundes *) für Gemeinden und Gemeindeverbände 1970 bis 1976

Table with 4 columns: Leistungsart, I. Verbesserung der frei verfügbaren Einnahmen der Gemeinden, II. Gezielte Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt, III. Summe I.+II. and rows for years 1970-1976 and a total row.

*) Nicht enthalten: ERP-Gemeindeprogramm (1976: 180 Millionen DM).

**) Durch Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer zu Lasten des Bundes, durch Beteiligung an der Umsatzsteuer im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und durch die Grundsteuerreform.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Kommunalfinanzen ist auf globale gesetzgeberische Maßnahmen beschränkt. Eine qualitative Verbesserung der Gemeindefinanzen im Sinne eines Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gehört nicht zu den Aufgaben des Bundes und ist mit globalen Maßnahmen auch nicht zu erreichen. Der Ausgleich des Steuerkraftgefälles kann daher nur durch die Länder über den kommunalen Finanzausgleich herbeigeführt werden.

Gegenwärtig wird in mehreren Bundesländern über eine grundlegende Strukturänderung der kommunalen Finanzausgleichssysteme beraten. Dies insbesondere deshalb, weil durch die Zusammenlegung von Gemeinden im Zuge der Gebietsreformen ihre Zahl von 1968 (rd. 24 000) bis 1978 (rd. 8 500) verringert wird. Als Folge der Gebietsreformen wird auch zu prüfen sein, welche Leistungen

der Länder zum Ausgleich von Steuerkraftunterschieden überflüssig geworden sind und weiche neuen Ausgleichsleistungen aufgrund zwischenzeitlicher Steuerkraftverzerrungen hinzutreten müssen.

Bezüglich weiterer Möglichkeiten der Bundesregierung, über die aufgezeigten Maßnahmen hinaus allgemeine Verbesserungen der kommunalen Finanzausstattung durchzuführen, wird auf die Antworten zu den Fragen 13 sowie 17 bis 19 verwiesen.

23. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Gemeinden (GV) aufgrund ihrer derzeitigen Einnahme- und Ausgabestruktur und ihrer Verschuldungsbedingungen nicht in der Lage sind, eine antizyklische Finanzpolitik zu betreiben?

Nach dem kommunalen Haushaltsrecht sind die Gemeinden (GV) gehalten, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Diese Bestimmung erhält ihre besondere Bedeutung durch die Tatsache, daß die für die gesamtwirtschaftliche Nachfragesteuerung wichtigen öffentlichen Investitionsausgaben zu rd. zwei Dritteln in den Kommunalhaushalten anfallen.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Gemeinden (GV) bereit und in der Lage sind, sich gemeinsam mit Bund und Ländern an der gesamtwirtschaftlich notwendigen Finanzpolitik zu beteiligen und, daß sie insbesondere ihren Beitrag zum Programm für Zukunftsinvestitionen leisten werden. Für diese Erwartung spricht vor allem

— der noch vorhandene besondere Investitionsbedarf der Gemeinden z.B. in den Bereichen der

	Einnahmen insgesamt durchschnitliche Veränderung	Steuereinnahmen 1970 bis 1978 in v. H.
Gemeinden	+ 12,3	+ 12,7
Länder	+ 11,0	+ 10,5
Bund	+ 7,4	+ 7,8
Steuereinnahmen ¹⁾		
	1977	1978
Veränderung in v. H.		
Gemeinden	+ 11,9	+ 7,2
Länder	+ 13,3	+ 9,0
Bund	+ 10,3	+ 8,4

¹⁾ In diesem Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom August 1977 sind die Auswirkungen des „Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude“ und des „Steueränderungsgesetzes 1977“ berücksichtigt. — Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten sind den Ländern zugerechnet.

Trinkwasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Stadterneuerung und der Berufsausbildung,

— die günstige Einnahmementwicklung der Gemeinden im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften

— die Entwicklung der Nettokreditaufnahme seit 1970 und der im Jahr 1976 erreichte Konsolidierungsgrad

Nettokreditaufnahme	1970:	3,5 Mrd. DM
	1976:	5,6 Mrd. DM

Finanzierungssaldo	1975:	10,9 Mrd. DM
	1976:	3,9 Mrd. DM

Verhältnis Nettokreditaufnahme zu Gesamtausgaben (1976)	Gemeinden:	5,3 v. H.
	Länder:	10,3 v. H.
	Bund:	15,9 v. H.

— der Finanzierungsschlüssel für das Programm für Zukunftsinvestitionen

Gemeinden:	2,1 Mrd. DM = 15 v. H.
Länder:	3,4 Mrd. DM = 25 v. H.
Bund:	8,2 Mrd. DM = 60 v. H.

Weder die kommunale Haushaltsstruktur noch die Verschuldungsbedingungen schließen derzeit aus, daß sich die Gemeinden insgesamt in ihrer Haushaltsführung antizyklisch verhalten können.

Ob sich aus landesgesetzlichen Regelungen rechtliche Schranken für die Kreditaufnahme ergeben, die nicht den Wünschen einzelner Gemeinden auf stärkere Beteiligung an einer allgemeinen antizyklischen Finanzpolitik Rechnung tragen, kann nicht Gegenstand der Stellungnahme der Bundesregierung sein, zumal die Prüfung der Verschuldungsgrenzen und der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden Angelegenheit der kommunalen Aufsichtsbehörden ist.

24. Wie bewertet die Bundesregierung die einzelnen Vorschläge des Gutachtens der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden (GV)?

Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel verfolgt mit ihren Vorschlägen das Ziel einer Verstärkung der Gemeindeausgaben durch Einnahmestabilisierung. Dazu wären nach Auffassung der Kommission — soweit Bundeszuständigkeiten angesprochen sind — im wesentlichen folgende Maßnahmen erforderlich:

— Teilweiser Abbau der Gewerbesteuer durch Streichung der Gewerbeertragsteuer sowie Ergänzung der Gewerkekapitalsteuer um eine obligatorische Lohnsummensteuer.

— Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen aus dem proportionalen Sockel der Einkommensteuer mit Dynamisierung des Beteiligungssatzes oder des Proportionalsockels.

— Einführung einer Wertzuwachssteuer auf Grundvermögen (Bodenwertzuwachssteuer).

— Beteiligung der Gemeinden an der Kraftfahrzeugsteuer.

Die Kommission hat — wie sie selbst einräumt — mit ihren Vorschlägen zur Gewerbesteuer und zum proportionalen Sockel der Einkommensteuer auf Vorschläge der „Troeger-Kommission“ im Jahr 1965 zurückgegriffen, die die damalige Bundesregierung bei der Gemeindefinanzreform nicht weiterverfolgt hat. Die damals für die Bundesregierung maßgebenden Gründe gelten im Grundsatz auch heute noch.

Die Gewerbesteuer ist eine der wichtigsten Finanzquellen der Gemeinden, die mittels der Hebesatzpolitik auch konstitutiver Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist. Ihr Gesamtaufkommen belief sich 1976 auf rd. 21 Mrd. DM und setzt sich wie folgt zusammen:

- Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital rd. 18 Mrd. DM (davon rd. 85 v. H. Gewerbeertragsteuer und 15 v. H. Gewerkekapitalsteuer),
- Lohnsummensteuer rd. 3 Mrd. DM.

Schon daraus ist ersichtlich, daß ein Abbau der Gewerbesteuer, z.B. durch Streichung der Gewerbeertragsteuer, ohne den Ersatz durch eine adäquate Steuerquelle für die Gemeinden nicht tragbar ist. Das fehlende Aufkommen aus der Gewerbesteuer könnte nur durch eine entsprechende Anhebung der indirekten Steuern ersetzt werden. Ob und in welcher Weise die Gewerbesteuer abgebaut werden kann, hängt daher entscheidend von der weitestmöglichen Harmonisierung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern innerhalb der EWG ab. Die Bundesregierung hat sich im übrigen bisher schon in allen Fällen für Novellierungen des Gewerbesteuergesetzes ausgesprochen, in denen es ihr sachgerecht erschien. Auch im Rahmen des Steuerpakets 1977 ist durch Einführung bzw. Erhöhung von Freibeträgen besonderen Belangen Rechnung getragen worden.

Die Frage der Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen aus dem proportionalen Sockel der Einkommensteuer mit Dynamisierung des Beteiligungssatzes oder des Proportionalsockels wirft schwierige steuerrechtliche und vor allem steuertechnische Fragen auf, deren Lösung nur unter Vernachlässigung des Gesichtspunkts der Verwaltungsvereinfachung möglich wäre. Die bisherige Form der Beteiligung erscheint sachgerecht, insbesondere durch die regelmäßige Überprüfung der zur Verteilung verwandten Grundlagen.

Die Frage der Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer wurde bereits im Zusammenhang mit den Arbeiten zur Novellierung des Bundesbaugesetzes geprüft. Dabei hat sich gezeigt, daß eine derartige Umgestaltung der Grundsteuer erst erwogen werden kann, wenn praktikable Lösungen für ein zeitnahes

Bewertungsrecht für alle bodenwertabhängigen Steuern gefunden worden sind.

Eine unmittelbare Beteiligung der Gemeinden an der Kraftfahrzeugsteuer könnte nur durch eine Änderung des Artikels 106 Abs. 2 Nr. 3 GG, nach dem das Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer den Ländern zusteht, erreicht werden. Die Bundesregierung hält eine solche Änderung nicht für sachgerecht und sieht deshalb keine Veranlassung, einen entsprechenden Vorschlag von sich aus aufzugreifen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Länder nach Absatz 7 a. a. O. durch Landesgesetz bestimmen können, ob und inwieweit das Kraftfahrzeugsteueraufkommen den Gemeinden (GV) zufließt und, daß fast alle Länder hiervon Gebrauch gemacht haben. Von einer unmittelbaren Beteiligung der Gemeinden an der Kraftfahrzeugsteuer wäre daher eine wesentliche Verstärkung der Finanzmasse der Gemeinden nicht zu erwarten.

25. Wie bewertet die Bundesregierung die Vorschläge des Schlußberichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform (Drucksache 7/5924) zur „Ausweitung der steuerpolitischen Autonomie der Gemeinden“?

Der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages hat in ihrem Schlußbericht (Drucksache 7/5924, S. 206 f.) lediglich zwei Anträge diskutiert, den Gemeinden eine Personalsteuer mit Hebesatzrecht zu erschließen. Sie hat keine eigenen Vorschläge unterbreitet, um die steuerpolitische Autonomie der Gemeinden auszuweiten.

Es handelt sich zunächst um Überlegungen, die jetzige unselbständige Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer, die lediglich mit einer Ermächtigung an den Bundesgesetzgeber zur Einführung eines Hebesatzrechts der Gemeinden verbunden ist, in eine selbständige proportionale Gemeindepersonalsteuer mit obligatorischem Hebesatzrecht umzugestalten. Dies ist nach Ansicht der Enquete-Kommission im wesentlichen aus folgenden Gründen weder erwünscht noch geboten:

- Die anhaltende Tendenz zu größeren Gemeinden macht eine Einbindung eines breiten Kreises von Gemeindebürgern in echte kommunale Verantwortung durch eine spürbare Heranziehung zur Kostenlast weitgehend illusorisch.
- Eine proportionale Personalsteuer mit örtlich verschiedenen Hebesätzen fördert die Bildung von unerwünschten Steuerzonen und hat unsoziale Auswirkungen.
- Es bestehen steuertechnische Schwierigkeiten, Festsetzung und Erhebung sind kompliziert.

Als Alternative dazu hat die Kommission den Vorschlag diskutiert, den Landesgesetzgeber zur Einführung einer Gemeindepersonalsteuer zu ermächtigen, die an die Stelle oder neben die den Gemeinden zustehenden Realsteuern tritt. Hiergegen sprechen nach Ansicht der Enquete-Kommission vor allem Gründe verfassungsrechtlicher Natur. Es würde dem System der konkurrierenden Gesetzge-

bung widersprechen, den Ländern in einem Einzelfall das Recht einzuräumen, dieselbe Steuerquelle, die bereits nach einem Bundesgesetz ausgeschöpft wird, auch nach Landesgesetz in Anspruch zu nehmen. Ferner sieht die Enquete-Kommission darin eine Möglichkeit, die der Beseitigung der Gewerbesteuer, wenn nicht sogar aller Realsteuern Vorschub leisten würde. Um das Interesse der Gemeinden an der Industrialisierung wachzuhalten, sei aber eine maßvolle Besteuerung der gewerblichen Wirtschaft notwendig. Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, die von der Enquete-Kommission abgelehnten Überlegungen von sich aus aufzugreifen.

25. Welche Konsequenzen gedenkt die Bundesregierung aus der Feststellung der Deutschen Bundesbank im Monatsbericht April 1976 zu ziehen: „Gleichwohl bedarf die Ausstattung der Gemeinden mit zusätzlichen eigenen Einnahmen immer wieder der Prüfung“?

Die Prüfung, ob die Gebietskörperschaften zusätzlicher Einnahmen bedürfen, ist eine permanente Aufgabe der verfassungsmäßig verantwortlichen Institutionen. Ob die Gemeinden eigene Einnahmen zur Finanzierung ihrer Investitionen über die Länderhaushalte oder laufende Steuereinnahmen zu Investitionszwecken erhalten sollen, ist eine Frage, die jeweils der Landesgesetzgeber zu entscheiden hat.

Die Finanzausstattung der Gemeinden hat sich durch die kommunale Beteiligung an der Einkommensteuer ab 1970 nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ deutlich verbessert. Die Einnahmen der Gemeinden aus der kommunalen Beteiligung an der Einkommensteuer (14 v. H.) stiegen von rd. 6,3 Mrd. DM im Jahre 1970 auf rd. 14,2 Mrd. DM im Jahre 1976 und haben sich damit in 6 Jahren mehr als verdoppelt.

Die Deutsche Bundesbank ging bei dem in der Frage zitierten Monatsbericht vom April 1976 von damals vorliegenden Vorausschätzungen aus. Sie hatte — wie zu diesem Zeitpunkt auch andere Stellen — angenommen, daß die gemeindlichen Einnahmen in 1976 nur relativ schwach (6 v. H.) ansteigen würden; tatsächlich haben die Einnahmen der Gemeinden in 1976 im Ergebnis um 12 v. H. zugenommen. Gleichzeitig aber hat sich der Zuwachs der Ausgaben der Gemeinden in 1976 stärker verlangsamt, als von der Bundesbank seinerzeit geschätzt worden war. Die Bundesbank erwartete daher für 1976 ein Finanzierungsdefizit von 9 Mrd. bis 10 Mrd. DM, das nur wenig niedriger gewesen wäre als 1975. Nach dem Ergebnis der Vierteljahresstatistik ist hingegen das Finanzierungsdefizit der Gemeinden in 1976 auf rd. 4 Mrd. DM zurückgegangen. Das entspricht nur noch rd. 3 1/2 v. H. der gemeindlichen Ausgaben. Demgegenüber belief sich das Finanzierungsdefizit — gemessen an den Ausgaben — im Jahre 1976 beim Bund auf rd. 17 v. H. und bei den Ländern auf rd. 10 1/2 v. H. Die Befürchtung der Deutschen Bundesbank, daß die Gemeinden mehr als Bund und Län-

der ihre Ausgaben über Kreditaufnahmen finanzieren, hat sich demnach nicht bestätigt.

Abschnitt V

Kommunale Investitionen und ihre Auswirkungen

27. Wie beurteilt die Bundesregierung den Tatbestand, daß die kommunalen Investitionen, die 1971 noch rd. 40 v. H. der kommunalen Gesamtausgaben betragen, 1976 auf rd. 30 v. H. der Gesamtausgaben gesunken sind?

Der Anteil der Sachinvestitionen und damit auch der kommunalen Investitionsausgaben an den gemeindlichen Ausgaben insgesamt hat sich in den vergangenen Jahren nicht stetig entwickelt. Von 1966 auf 1967 sank der Anteil der Investitionsausgaben an den kommunalen Ausgaben z. B. von 40,0 v. H. auf 36,9 v. H., stieg in den folgenden Jahren bis 1971 auf 39,3 v. H. und hatte 1976 einen Tiefstand von 30,8 v. H. Zu dieser Problematik hat die Bundesregierung im Finanzbericht 1977 Stellung genommen.

Anteil des Investitionshaushalts an den kommunalen Ausgaben in v. H.

Jahr	Investitions- haushalt	darunter: Sach- investitionen
1966	40,0	35,9
1967	36,9	33,0
1970	38,6	35,6
1971	39,3	35,8
1972	37,4	34,4
1973	35,3	32,6
1974	35,7	31,7
1975	33,1	29,2
1976	30,8	27,5

Der Anstieg des Gewichts der laufenden Ausgaben ist u. a. auch auf die gestiegenen Investitionen in den jeweils davorliegenden Jahren zurückzuführen. Für die fertiggestellten Investitionsobjekte haben die Gemeinden, um die beabsichtigten öffentlichen Dienstleistungen erbringen zu können, zusätzliches Personal eingestellt. Es ist von Landesseite gegenüber den Kommunen wiederholt darauf hingewiesen worden, daß Investitionsausgaben in personalintensiven Dienstleistungsbereichen der Kommunen in den Folgejahren zwangsläufig zu hohen Folgekosten führen. Wenn sich die Zuwachsraten der Ausgaben insgesamt nicht stetig vergrößern sollen, ergibt sich in den darauffolgenden Jahren ebenfalls zwangsläufig ein Rückgang des Investitionsanteils. In diesem Sinne hat sich auch die

Deutsche Bundesbank im Monatsbericht vom April 1976 geäußert. Daneben war über die rezessionsbedingte Finanzenge hinaus die Veränderung in der Dringlichkeitsfolge auch ein Grund für die Investitionszurückhaltung in den Jahren 1975 und 1976. Aufgrund der vergangenen bedeutenden Investitionsaufwendungen in den Bereichen mit besonderer Priorität und der demographischen Entwicklung ist in bestimmten Infrastrukturbereichen eine Bedarfsentspannung eingetreten. Dazu gehören auch nach Meinung der Bundesbank der Bau von Kindergärten, Schulen und Krankenhäusern. Die für die Zukunft notwendige Umorientierung auf neue Investitionsbereiche begann in der Rezession zunächst zu verhalten.

28. Was wird die Bundesregierung zur Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden (GV) unternehmen, um ein weiteres Absinken der kommunalen Investitionen zu verhindern?

Höhe und Entwicklung der kommunalen Finanzkraft hängen von den den Gemeinden (GV) zur Verfügung stehenden Einnahmen ab. Besondere Bedeutung kommt den drei kommunalen Haupteinnahmequellen zu, das sind

- eigene kommunale Steuern mit 33,6 v. H.,
- staatliche Finanzzuweisungen wie Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich, Zweckzuweisungen der Länder und Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 Abs. 4 GG mit 29,2 v. H. und
- Gebühren und Beiträge der Gemeinden mit 22 v. H. der Einnahmen der Gemeinden — GV — (ohne besondere Finanzierungsvorgänge).

Während im Vergleich zu 1970 der Anteil der Steuer- und Gebühreneinnahmen 1976 angestiegen ist, entwickelte sich das Gewicht der Finanzzuweisungen von Bund und Ländern leicht rückläufig (1970: 29,8 v. H.).

Aus dem Bundeshaushalt wurden für die Kommunen über die Länderhaushalte im Jahr 1970 0,76 Mrd. DM und im Jahr 1976 3,81 Mrd. DM geleistet, das

waren in 1970 0,9 v. H. und im Jahr 1976 2,4 v. H. der gesamten Bundesausgaben. Die Länder gaben an die Gemeinden (GV) 1976 Finanzierungsmittel durch Zuweisungen (u. a. freie Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen) in Höhe von 26 Mrd. DM; diese Ausgaben betragen 1976 16,8 v. H. der gesamten Länderausgaben. Im Jahre 1970 beliefen sich die Finanzierungsmittel noch auf 18,7 v. H. der gesamten Länderausgaben.

Ausdruck der Finanzkraft der Gebietskörperschaften ist das Verhältnis der Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) zu den Ausgaben, also die sogenannte Deckungsquote. Darin drückt sich die Fähigkeit der Gebietskörperschaften aus, inwieweit sie ihre gesamten Ausgaben ohne Verschuldung finanzieren können. Für die Gemeinden betrug dieses Verhältnis

1970: 89,6 v. H.
1976: 96,3 v. H.

Da Kreditfinanzierungen nach dem Gemeindehaushaltsrecht nur für Investitionsausgaben zulässig sind, ist auch beachtlich, in welcher Höhe Darlehensaufnahmen zur Investitionsfinanzierung herangezogen werden, also das Verhältnis von Kreditaufnahmen zu Investitionsausgaben (1970: 16,0 v. H.; 1976: 17,1 v. H.).

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die kommunalen Investitionen zwar weitgehend, aber nicht ausschließlich durch die Finanzkraft der Gemeinden (GV) bestimmt werden. Andere Ursachen, wie politisch vorgegebene Investitionsprioritäten und Bedarfskriterien, wirken sich ebenfalls aus.

Die kommunalen Investitionsausgaben setzen sich zu rd. einem Zehntel aus den Finanzinvestitionen (z. B. Erwerb von Beteiligungen) und zu rd. 90 v. H. aus den Sachinvestitionen zusammen. Die Sachinvestitionen umfassen die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens sowie Baumaßnahmen (Erweiterungs-, Neu-, Um- und Ausbauten). Die kommunalen Bauinvestitionen stellen mit rd. 80 v. H. den bedeutsamsten Teil der Sachinvestitionen dar. Sie haben sich in den einzelnen Bereichen von 1970 bis 1976 wie folgt entwickelt:

Ausgaben für Bauinvestitionen nach Bereich (in Mrd. DM)

	1970	1971	1972	1973	1974 ¹⁾	1975	1976
Straßen, Wege, Brücken	5,47	6,11	6,11	6,18	6,65	6,38	6,11
Schulen	3,26	4,44	4,91	5,10	5,52	5,55	4,94
Abwasserbeseitigung	2,46	2,96	2,99	3,25	3,28	3,34	3,70
Krankenhäuser	0,69	0,80	0,87	0,96	1,18	1,19	1,09
übrige Bereiche	4,33	5,69	6,53	6,88	7,52	7,65	7,72
zusammen	16,21	20,00	21,41	22,38	24,15	24,11	23,56

¹⁾ Ab 1974 Vierteljahresstatistik der Gemeindefinanzen

Daraus ist ersichtlich, daß die kommunalen Bauinvestitionen bis 1975 in den meisten Aufgabenbereichen gestiegen sind.

Erst seit zwei Jahren ist ein Absinken der kommunalen Investitionen, insbesondere der Sachinvestitionen, festzustellen. Dieses Absinken der kommunalen Investitionen ist nur z. T. auf mangelnde Finanzkraft der Kommunen zurückzuführen. Zum Teil beruht das Investitionsverhalten der Kommunen auf dem Nachlassen des Investitionsbedarfs in den klassisch bedeutenden Bereichen wie dem Bau von Schulen, Kindergärten und Krankenhäusern. Bei Schulen und Kindergärten zeigt die demografische Entwicklung — die Anzahl der Jugendlichen unter 15 Jahren nimmt von 1975 mit rd. 12,5 Millionen bis 1985 mit rd. 8,2 Millionen erheblich ab — unmittelbar den verringerten Bedarf an. Bei den Krankenhäusern ist der Bettenüberhang allgemein bekannt.

Allerdings sind auch heute neue zukunftsweisende Investitionsbereiche entstanden; der Umweltschutz und die Stadtsanierung bzw. -entwicklung gehören dazu. Der jährliche Anstieg der Bauausgaben für die Abwasserbeseitigung ist eine Reaktion darauf. Insgesamt gesehen scheint jedoch das Umschalten von alten auf die neuen Prioritäten Schwierigkeiten zu bereiten (verlängerte Planungs- und Anhörungsverfahren) und noch nicht vollständig gelungen zu sein. Wie bereits einleitend dargelegt, hat der Bund erhebliche Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Gemeinden zur Verfügung gestellt und die ihm durch das Grundgesetz gegebenen Möglichkeiten zur Stärkung der Investitionskraft der Kommunen ausgeschöpft. Bei gesetzlicher Verankerung der am 1. Juli 1977 zwischen den Regierungschefs des Bundes und der Länder getroffenen Vereinbarung über die Umsatzsteuerneuverteilung wird der Umsatzsteueranteil der Länder für die Jahre 1977 und 1978 so hoch festgesetzt, daß er den Ländern eine erhebliche Stärkung der Finanzkraft ihrer Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich erlaubt. Die Investitionskraft der Gemeinden wird zusätzlich dadurch gestärkt, daß der Bund den Gemeinden erhebliche Finanzhilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG gewährt. Dies führt zu einer Befriedigung des kommunalen Bedarfs in wesentlichen Bereichen. Die Bundesmittel werden den Gemeinden dabei entsprechend der Finanzverfassung über die Länderhaushalte zur Verfügung gestellt.

Mit dem Programm für Zukunftsinvestitionen unterstützt der Bund die Gemeinden für den mittelfristigen Zeitraum bis 1980 in den Bereichen mit neuen kommunalen Prioritäten (vgl. auch Antwort zu Frage 29). Die weiteren Leistungen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 GG sind von 1970 bis 1976 wie folgt gestiegen:

Insgesamt stellte der Bund von 1970 bis 1976 den Gemeinden (GV) für die genannten Bereiche rd. 16,2 Mrd. DM zur Verfügung. Daneben bestehen weitere spezielle Förderbereiche wie z. B. die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die Regelung der Kostentragung bei Ortsdurchfahrten im Rahmen von Bundesstraßen, die zinsgünstigen Darlehen aus dem ERP-Gemeindeprogramm und aus dem ERP-Wirtschaftsplan sowie die Förderung des Zonenrandgebietes. Diese Hilfen summieren sich pro Jahr auf rd. 700 Millionen DM.

Wie sich aus der vorstehenden Darstellung ergibt, hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten die kommunale Investitionstätigkeit wesentlich gestärkt. Sie wird auch in Zukunft entsprechend ihren finanziellen Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit beitragen.

29. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschaltung kommunaler Investitionsfonds bei den Investitionsaufgaben der Gemeinden (GV)?

Der Bundesregierung ist bekannt, daß in letzter Zeit zahlreiche Modelle für die Finanzierung kommunaler Investitionen durch Privatkapital diskutiert und in einigen Ausnahmefällen auch durchgeführt werden (sog. geschlossene Immobilienfonds-Konstruktion).

Die Bundesregierung kann keinen Einfluß auf die Finanzierungsart kommunaler Investitionen nehmen.

Die Entscheidung und Bewertung wird ausschließlich durch die Gemeinden und die kommunalen Aufsichtsbehörden wahrgenommen. Wegen der zahlreichen kommunalhaushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Probleme stehen die für die Kommunalaufsicht zuständigen Länderinnenminister dieser Finanzierungsform zurückhaltend gegenüber. Auch der Deutsche Städtetag hat in der Veröffentlichung „Sonderformen kommunaler Investitionsfinanzierung“ darauf hingewiesen, daß eine fühlbare Stärkung der kommunalen Investitionskraft auf diese Weise nicht erreicht werden kann.

Abschnitt VI
Regionale Wirtschaftsstruktur

Abschnitt VII
Städte- u. Wohnungsbau

Abschnitt VIII

Kommunale Selbstverwaltung Bürgerinitiativen und Verwaltungseffektivität

— hier nicht abgedruckt —